

Tartu Ülikool  
Ajaloo ja arheoloogia instituut  
Uusima aja osakond

Jürgen Tamme

**EESTI PARLAMENTAARSETE KOGUDE  
VÄLISPOLIITILINE PÄDEVUS 1917-1940**

Magistritöö

Juhendajad:  
dotsent Vahur Made  
dotsent Jaak Valge

Tallinn 2018

# Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. Ajutise Maanõukogu pädevus.....	14
1.1. Ajutise Maanõukogu otsus kõrgemast võimust.....	14
1.2. Võimu koondumine Ajutiselt Maanõukogult Ajutisele Valitsusele.....	16
2. 1920. aasta põhiseadusest lähtuv pädevus.....	21
2.1. Valitsemise ajutisest korrast lähtuv pädevus.....	21
2.2. Riigiinstitutsioonide pädevuse kujunemine 1920. aasta põhiseaduses.....	23
2.3. Valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadusest lähtuv pädevus.....	27
2.4. Juhtumianalüüs: Rahvasteliidu küsimus Asutavas Kogus ja Riigikogus.....	29
3. Välispoliitika teostamine autoritaarajal.....	37
3.1. 1933. aasta põhiseadusmuudatustest lähtuv pädevus.....	37
3.2. Riigipöörde ja nn vaikiva ajastu mõju pädevusele.....	41
3.3. Pädevusest 1936. aasta välisteenistuse seaduse näitel.....	43
4. 1938. aastal jõustunud põhiseadusest lähtuv pädevus.....	45
4.1. Välislepingute ratifitseerimise küsimus põhiseaduse eelnõus.....	45
4.2. Riigiinstitutsioonide pädevus põhiseadusest lähtudes.....	48
4.3. Juhtumianalüüs: vastastikuse abistamise leping NSVLiga.....	54
5. Nukuparlament ja 1940. aasta ebaseaduslik konstitutsioon.....	61
5.1. Okupatsioonist anneksioonini.....	61
5.2. „Kõige vabam Konstitutsioon maailmas“.....	63
Kokkuvõte.....	66
Kasutatud allikad ja kirjandus.....	69
Summary.....	75
Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks.....	77

# SISSEJUHATUS

## Parlamendi mõiste määratlemise probleeme

Teaduslik huvi parlamentide ja parlamentarismi ajaloo vastu on olnud suur juba eelmise sajandi algusest, ent näib viimasel ajal olevat veelgi suurenenud seoses demokraatia mõtestamisega. Nii Oxfordi sõnaraamat kui ka Encyclopædia Britannica defineerivad parlamenti kui seadusandlikku kogu.<sup>1</sup> Parlamendi mõiste paremaks avamiseks tuleb mõista selle kujunemislugu. Parlamendi õigused on laienenud järk-järgult. Algselt 12. sajandil Prantsusmaal monarhi eestvedamisel nõupidamiseks kokku kutsutud koosolekut tähistanud parlament sai ühiskonna esinduskoguks ja riigi võimuorganiks 13. sajandi Inglismaal ning sestpeale on parlament osa sealsest riigiehitusest. Parlamendi demokraatlikult valitavaks rahvaesinduseks kujunemise ja võimuvolituste laienemisega on kaasnenud ka tagasilööke, nende põhjusteks on olnud ühiskonnas toimunud muudatused, millega on kaasnenud ka parlamendi mõiste teisenemine. Nii ei vasta arusaam monarhi poolt kokku kutsutavast ja rangelt seisulikust kogust tänapäeva demokraatlikus ruumis enam ettekujutlusele parlamendist. Samas absoluutse monarhiaga Saudi Araabias valib sealse parlamendi – šuuranõukogu – liikmed välja endiselt kuningas. Seega sõltub see, mida me mõistame parlamendina, ka riigikorraldusest ja võib olla riigiti erinev. Euroopa Parlamendi ja parlamentaarsete assambleede näitel saame rääkida riikideülestest parlamentidest, mis annavad parlamendi mõistele uue mõõtme. Üldistades võib parlamenti kaasaegses demokraatlikkus mõttes pidada valitavaks esinduskoguks, parlamentarismi aga korraks, kus täidesaatev võim sõltub parlamendist. Seejuures ei tähenda parlamendi olemasolu automaatselt, et tegu oleks parlamentarismiga, kuid üldjuhul tähendab parlamentarismi olemasolu, et tegemist on demokraatliku riigiga.

Ka Eestis on parlamendi mõiste teisenenud ja sõltunud kehtivast riigikorrast. Seda parlamendi määratluse muundumist aitab selgitada Dresdeni Tehnikaülikooli võrdleva politoloogia professor Werner J. Patzelt, kes eristab parlamenti defineerides nii avaramat kui ka kitsamat lähtenurka. Esimese puhul peab Patzelt silmas igasugust nõupidamiseks kogunevat poliitilist esinduskogu, mille puhul on määravaks selle esindamise ja vahendamise idee. Patzelti sõnul pole oluline, kuidas see esinduskogu tekib, milline on selle pädevus ja kuidas see oma tööd korraldab. Parlamendiks kitsamas tähenduses peab Patzelt

---

<sup>1</sup> <https://en.oxforddictionaries.com/definition/parliament>  
<https://www.britannica.com/topic/Parliament> [külastatud 1.02.2018]

demokraatlikult vabadel valimistel valitud esinduskogu.<sup>2</sup> Eesti puhul vastavad Patzelti kitsama parlamendi definitsioonile töös vaadeldaval ajajärgul Asutav Kogu ja Riigikogu I-V koosseis. Valitsusmeelsete jõudude eelisseisundi tõttu 1938. aasta parlamendivalimistel tuleb järeldada, et sõjaeelse Riigikogu viimase koosseisu puhul polnud tegu ausate valimiste tulemusena moodustatud esinduskoguga. Patzelti avara parlamendi määratlusele vastavad Ajutine Maanõukogu ja VI Riigikogu. Okupatsioonivõimude poolt loodud juulivolikogu ei saa aga üldse pidada Eesti Vabariigi esindusorganiks. Ajutise Maanõukogu tegevus esimese ülemaalse esinduskoguna Eestis tähistab olulist etappi Eesti parlamendi kujunemisloos, kuid mitmeastmelise kaudse valimissüsteemi tõttu ei saa seda pidada parlamendiks Patzelti parlamendi definitsiooni kitsamas tähenduses. Okupatsioonivõimu organina tegutsenud juulivolikogu valimised polnud seaduslikud ja vabad ning sellel puudus sisuliselt iseseisev pädevus. Nagu on öelnud ka Düsseldorfis Ülikooli politoloogiprofessor Stefan Marschall: „Mitte kõik, millel on silt „parlament“, ei ole seda sisuliselt.“<sup>3</sup> 1937. aastal tegutsenud Rahvuskogu ei saa käesoleva uurimuse autori hinnangul pidada parlamendiks Patzelti definitsiooni avaramas ega ka kitsamas tähenduses.<sup>4</sup> Lisaks sellele, et suurem osa opositsioonist boikoteeris selle valimisi, oli tegu piiratud volitustega *ad hoc* organiga, mis tuli kokku uue põhiseaduse ja sellele üleminekuks vajalike seaduste väljatöötamiseks.

Magistritöös vaadeldakse nende parlamentaarsete kogude pädevust välispoliitikas. „Meie välispoliitika on meie riigi kaitsepoliitika,“ ütles välisminister Ants Piip 1926. aastal.<sup>5</sup> Eesti välispoliitika põhieesmärk maailmasõdadevahelisel perioodil oligi kindlustada riigi iseseisvust, kaitset ja julgeolekut, ühise eesmärgi tõttu räägiti neist sageli kui sünonüümidest.<sup>6</sup> Käesolev uurimus jätab kõrvale riigi sõjalisele kaitsmisele keskenduva riigikaitsepoliitika, mida on küllalt põhjalikult uuritud.<sup>7</sup> Töös käsitletakse välispoliitikat laiemalt Eesti iseseisvuse, suveräänsuse ja julgeoleku kindlustamise kontekstis.

---

<sup>2</sup> Patzelt, Werner J. Verleichenende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte. Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente. [toimetajad Winfried Steffani, Uwe Thaysen]. Opaten, Westdeutscher Verlag, 1995, lk 365.

<sup>3</sup> Marschall, Stefan. Parlamentarism. Tallinn, Eesti Rahvusraamatukogu, 2012, lk 27.

<sup>4</sup> Riigikogu kodulehel on Rahvuskogu käsitletud seadusandliku koguna ning paigutatud Rahvuskogu Riigikogu V ja VI koosseisu vahele. <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/rahvuskogu/> [külastatud 21.03.2018]

<sup>5</sup> 1926/27.a. eelarvekomisjoni I alamkomisjoni koosolek 27.01.1926. RA, ERA.80.2.494, 11.

<sup>6</sup> Mõistet julgeolekupoliitika sõdadevahelises Eestis ei kasutatud. Sellele vaatamata viidatakse Eesti välis- ja riigikaitsepoliitikat käsitleva koguteose „Sõja ja rahu vahel. Eesti julgeolekupoliitika 1940. aastani“ pealkirjas just julgeolekupoliitikale, andmata sellele täpset definitsiooni. Vt Sõja ja rahu vahel. I, Eesti julgeolekupoliitika 1940. aastani. [peatoimetaja Enn Tarvel, tegevtoimetaja Tõnu Tannberg]. Tallinn, S-Keskus, 2004.

<sup>7</sup> Vt Pajur, Ago. Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918-1934. Tartu, Eesti Ajalooarhiiv, 1999; Salo, Urmas. Eesti kaitseväge valmisolek sõjaks ja vastupanuvõimalused 1939. aastal. Tartu Ülikooli lähiajaloo õppetooli magistritöö. Tartu, 2005.

Lisaks õigusaktidest lähtuval õiguslikule pädevusele (ülesannetele, õigustele ja kohustustele) saame rääkida poliitilisest pädevusest ehk riigivõimu institutsioonide vahel praktikas välja kujunenud omavahelisest tööjaotusest. Või nagu kirjutab Marschall, siis sama tähtis kui „seadusetäht“ on ka poliitiline tegelikkus ehk see, kas parlament saab oma õigusi üldse kasutada.<sup>8</sup> Seetõttu vaadeldakse uurimuses nii õiguslikku kui ka poliitilist pädevust.

### **Historiograafia**

Sõdadevahelises Eesti Vabariigis ilmunud kirjandus. Juba iseseisvuse alguspäevil heideti tagasivaatav pilt minevikku, vaadeldes Ajutise Maanõukogu ja välisdelegatsiooni rolli Eesti iseseisva välispoliitika kujunemisloos.<sup>9</sup> Mitmed Eesti õigusteadlased analüüsisid kahe sõja vahelisel ajal ajakirja Õigus veergudel parlamendi vahekorda teiste riigivõimu institutsioonidega. Näiteks õigusteadlasest poliitiku Jüri Uluotsa sõnul juhtis 1920. aasta põhiseaduse järgi sise- ja välispoliitikat küll valitsus, kuid parlamendil oli täielik poliitiline kontroll täidesaatva võimu tegevuse üle. Uluots leidis ka, et riigivanem polnud dekoratiivne riigipea, vaid valitsuse juhina kogu Eesti välis- ja sisepoliitika tegelik ning põhiseaduslik juht, kellel oli riiki juhtiv ning esindav funktsioon ka välissuhtlemises.<sup>10</sup> Tartu Ülikooli riigiõiguse professori Nikolai Maimu sõnul jäeti 1920. aasta põhiseaduses lahendamata võimude tasakaalustamise probleem. Põhiseadusega anti Riigikogule õigus sanktsioneerida tähtsamaid riigivõimu akte, muu hulgas valitsuse poolt välisriikidega sõlmitud lepingute ratifitseerimist, leidis Maim.<sup>11</sup> Õigusteadlasest Riigikogu asjadevalitseja Eugen Maddison aga leidis, et valitsus täitis oma põhiseaduslikke ülesandeid välispoliitika juhtimisel ja riigi julgeoleku eest hoolitsemisel täiesti iseseisvalt, pidades valitsust Riigikogu juhiks.<sup>12</sup> Nende kahe positsiooni vahele võiks paigutada õigusteadlasest poliitiku ja diplomaadikogemusega Piibu, kelle sõnul oli valitsus küll parlamendist sõltuv, kuid siiski oma selge parlamendist sõltumatu kompetentsiga.<sup>13</sup> Tema hinnangul oli Riigikogul välispoliitikas kontrolli ja osavõtu õigus, kuid välispoliitikat juhtis valitsus.<sup>14</sup> Tollaste õigusteadlaste analüüsid jäid suuresti

---

<sup>8</sup> Marschall 2012: lk 44.

<sup>9</sup> Piip, Ants. Tormine aasta: ülevaade Eesti välispoliitika esiajast 1917.-1918. aastal dokumentides ja mälestusis. Tartu, Akadeemiline Kooperatiiv, 1934.

<sup>10</sup> Uluots, Jüri. Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid. Õigus, 1928, nr 5-7, lk 156; Uluots, Jüri. Valitsemisvõimu korraldamisest Eestis. Õigus, 1929, nr 1, lk 4-6.

<sup>11</sup> Maim, Nikolai. Riigiõigus. [koostanud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale A. Pettai ja H. Anso]. Tartu, [s.n.], 1932, lk 274, 282.

<sup>12</sup> Maddison, Eugen. Presidendi institutsiooni sisseseadmise küsimus Eestis. Õigus, 1928, nr 5-7, lk 198-200.

<sup>13</sup> Piip, Ants. Vabariigi valitsus. - Põhiseadus ja Rahvuskogu. [toimetaja Artur Mägi jt]. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1937, lk 313.

<sup>14</sup> Piip, Ants. Rahvusvaheline õigus. Tartu, Akadeemiline Kooperatiiv, 1936, lk 129-130, 233.

teoreetiliseks ega käsitletud Riigikogu välispoliitilist pädevust konkreetsete näidete abil.<sup>15</sup> See on ka mõistetav, kuna sündmused olid värsked.

Peagi pärast 1920. aasta põhiseaduse vastuvõtmist hakati rääkima põhiseaduse parandamise või uue põhiseaduse vajalikkusest.<sup>16</sup> Välispoliitilist pädevust, mis polnud 1933. aasta põhiseadusmuudatuste<sup>17</sup> vastuvõtmiseni viinud debati fookuses, puudutati vaid riivamisi. Näiteks Tartu Ülikoolis administratiivõiguse professorina töötanud Stefan Csekey leidis, et põhiseadusmuudatustega lõpetati Riigikogu kõikvõimsus ja riigivanem pidi riigi kõrgema valitsemisvõimu teostajana juhtima ka välispoliitikat, mille eest vastutas aga valitsus, mitte riigivanem.<sup>18</sup> Mitmete toonaste õigusteadlaste arvates olevat 1933. aasta põhiseaduse muudatused võimaldanud riigivanemal valitseda üldse ilma parlamendita.<sup>19</sup> Mõnevõrra teistsugusel seisukohal oli õigusteadlasest professor Artur-Tõeleid Kliimann, kelle hinnangul koondus riigihalduse juhtimine küll riigivanemale, kes määras selle üldise programmi ja tegevussuuna, kuid parlamentarismi pooldajad alahindasid ekslikult üle riigivanema tegelikke võimalusi ning alahindasid peaministri võimu. Tema arvates oli parlamendil ja valitsusel oma kindlapiiriline pädevus, millesse kumbki ei võinud tungida.<sup>20</sup> Selle väite paikapidavust on võimatu hinnata, kuna riigipöörde tõttu põhiseadusmuudatusi täielikult ellu ei viidud.

Uuesti kerkis riigivõimuinstitutsioonide pädevuse küsimus seoses 1937. aastal vastu võetud uue põhiseadusega. Tuleb arvestada, et paljud toonased õigusteadlased (Uluots, Piip, Klesment, Laaman, Anton Palvadre, Ado Anderkopp jt) osalesid aktiivselt põhiseaduse väljatöötamisel ja nende avalikes hinnangutes põhiseadusele leidub vähe kriitikat. Võimalused uut põhiseadust kritiseerida olid pealegi piiratud. Eelkõige esimest asjaolu tuleb silmas pidada ka 1937. aastal ilmunud koguteose „Põhiseadus ja Rahvuskogu“ puhul, mis

---

<sup>15</sup> Erandiks on Piibu näide, millega ta viitas kindla korra puudumisele rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel 1920. aasta põhiseaduses. Piibu sõnul teatasid britid 1926. aastal kaubanduslepingut sõlmides, et Briti monarh ei sõlmi lepingut teise riigi valitsusega, vaid ainult riigipeaga. Lõpuks lepidi kokku kompromissis – lepingu sõlmis Eesti Vabariik, mitte valitsus. Piip 1936: lk 216-217.

<sup>16</sup> Ülevaate nendest aruteludest, mis keskendusid põhiseaduse probleemidele, eeskätt riigijuhti volitustele ja suhetele teiste riigi institutsioonidega, annavad: Uluots, Jüri. Parandusettepanekud Eesti Vabariigi 1920. a. põhiseaduse muutmiseks. Tallinn, [s.n.], 1932; Kliimann, Artur-Tõeleid. Riigivanema asendus. Õigus, 1934, nr 4, lk 145-166; Maddison, Eugen. Parlamentarism ja Eesti põhiseadus. Tartu, Eesti Kirjanduse Selts, 1933.

<sup>17</sup> Kuigi 1933. aasta rahvahääletusega muudeti 1920. aasta põhiseaduse 89 paragrahvist 30, olid muudatused sedavõrd põhimõttelised, et sageli räägitakse sellest kui omaette teisest põhiseadusest. Juriidiliselt pole see siiski täpne – tegu oli 1920. aasta põhiseaduse muutmise seadusega.

<sup>18</sup> Csekey, Stefan. Põhikorra muutmine Eestis. Õigus, 1934, nr 8, lk 354-367.

<sup>19</sup> Nt Klesment, Johannes. Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 46-82; Grimm, David. Eesti Vabariigi põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. Õigus, 1933, nr 7, lk 311-326 (edaspidi Grimm 1933a); Grimm, David. Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu (järg). Õigus, 1933, nr 8, lk 337-347 (edaspidi Grimm 1933b); Laaman, Eduard. Põhiseaduse kriisi arenemine 1928-1933. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 29-45.

<sup>20</sup> Kliimann, Artur-Tõeleid. Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte. Õigus, 1933, nr 9, lk 406-408; Kliimann, Artur-Tõeleid. Eesti iseseisvuse areng. Tartu, Õigus, 1935, lk 27, 30-31 (edaspidi Kliimann 1935a).

koondab riigiõiguslikke käsitlusi toonastelt juristidelt. Näiteks väitis Anderkopp, et uue põhiseadusega anti Riigikogule tagasi selle iseseisvus, mis võeti parlamendilt ära 1933. aasta põhiseadusmuudatustega.<sup>21</sup> Koguteose enamik autoreid rõhutasid presidendi rolli riigi üldjuhina, pidades valitsust samas iseseisvaks.<sup>22</sup> Seevastu Piibu hinnangul jäi valitsuse positsioon võrreldes 1933. aasta põhiseadusmuudatustega samaks. Piip osutas ka valitsuse õigusele esitada Riigikogule välislepinguid, mis tema hinnangul võimaldas valitsusel avaldada presidendile mõju lepingute sõlmimisel.<sup>23</sup> Välislepingute kehtestamismenetlust uurinud välisministeeriumi ametniku Bruno Taimsalu sõnul pidi kõigile välislepingutele nõusoleku andma president. Riigikogu rolliks oli parlamendis kinnitamisele kuuluvate välislepingute kinnitamine. Seadusega aga määrati välislepingute liigid, mis ei kuulunud Riigikogus kinnitamisele või mille kinnitamine toimus erikorras. Taimsalu põhjendas seda esinduskogu tegevuse aegluse ja välislepingute kiire korraldamise vajadusega.<sup>24</sup>

Paguluses ilmunud kirjandus. Süvitsi käsitles riigiinstitutsioonide pädevust Artur Mägi, kes enne kodumaalt lahkumist töötas Tartu Ülikooli riigiõiguse õppejõu ning Rahvuskogu, Riigikantselei ja Riiginõukogu peasekretärina. Põhjalikult uuris ta 1937. aastal vastu võetud põhiseadust, järeldades, et erinevalt 1933. aasta põhiseadusmuudatustest ei andnud uus põhiseadus riigijuhile võimalust valida, kas jätkata parlamentaarset valitsemisviisi või kasutada legaalselt võimalust sellest loobuda. Uues põhiseaduses paika pandud valitsemisviis ei vastanud tema hinnangul täpselt ühelegi tollal tuntud tüüpilisele valitsemisviisile. Parlamentaarne koostöö valitsuse ja rahvaesinduse vahel ei tulnud Mägi hinnangul kõne alla. „Mingit vastukaalu Vabariigi Presidendile Riigikogu endast ei kujutanud ja polnud võimalik rääkida tasakaalust täidesaatva ja seadusandliku võimu vahel. Riigivõimu teostasid Vabariigi President ja Vabariigi valitsus,“ järeldas Mägi. Näiteks viitas ta presidendi õigusele sõlmida ja ratifitseerida osa lepinguid ilma Riigikogu heakskiiduta.<sup>25</sup>

Paguluses Eesti iseseisvusperioodist ülevaate teose kirjutanud Evald Uustalu leidis, et 1920. aasta põhiseaduse järgi oli valitsus Riigikogust nii tugevalt sõltuv, et valitsus ei saanud täita talle põhiseadusega pandud ülesandeid, muu hulgas juhtida riigi välispoliitikat.

<sup>21</sup> Anderkopp, Ado. Riigikogu. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 329.

<sup>22</sup> Nt Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 27; Klesment, Johannes. Uue põhiseaduse algeelnõu. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 86.

<sup>23</sup> Piip, Ants. Vabariigi valitsus. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 322-324.

<sup>24</sup> Taimsalu, Bruno. Välislepingute kehtestamismenetlus. Õigus, 1939, nr 3, lk 131-133 (edaspidi Taimsalu 1933a).

<sup>25</sup> Mägi, Artur. Eesti riiklik korraldus. Stockholm, Eesti Teaduslik Instituut, 1954, lk 35, 46; 53, 76, 82, 84; Mägi, Artur. Kuidas valitseti Eestis. Stockholm, Törvik, 1951, lk 100; Mägi, Artur. 1937. aasta põhiseadus. Akadeemia, 1990, nr 11, lk 2397. Tegu on tõlkega Mägi teosest „Das Staatsleben Estlands während seiner Selbständigkeit. I: Das Regierungssystem. Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1967..

Ülevaate teoses ei käsitletud Uustalu aga välispoliitika juhtimise küsimust 1934. aasta riigipöördele järgnenud ajal.<sup>26</sup> Ligipääsu puudumine allikmaterjalile pani pitseri ka Uustalu töödele. Tõsi, osa dokumentidest jõudis siiski läände. Näiteks analüüsis Uustalu Riigikogu väliskomisjonide mõju valitsusele, toetudes väliskomisjonide protokollidele ajavahemikust 1929-1934 ning 1938. aastast ja 1939. aasta algusest. Uustalu sõnul suutis esimesel perioodil nimekaist poliitikuist koosnenud ja seetõttu mõjukas väliskomisjon valitsusele peale suruda oma arvamust, pannes välisministeeriumi ja -esindusi töötama viisil, mis vastas Riigikogu enamuse soovidele. Teise perioodi protokollide kohta, mis ei hõlma mittekallaletungilepingut Saksamaaga, sõjasündmuste algust ega nn baaside lepingut NSV Liiduga, järeltas Uustalu, et neist ei selgu Eesti välispoliitika juhtide kontseptsioon võimalikele välispoliitilistele kriisidele ja sõjalistele konfliktidele vastamiseks. Siiski oletas Uustalu, et abi NSV Li vastu loodeti Saksamaalt.<sup>27</sup>

Kui selle väite kohta võib leida nii poolt- kui ka vastuargumente, siis eksitav on nn baaside lepingu sõlmimise protsessile välisministri abina vahetult tunnistajaks olnud Oskar Öpiku väide, nagu oleks NSV Liiga sõlmitud lepingu ratifitseerinud Riigikogu.<sup>28</sup> Kui Öpik omistas parlamendile samme, mida see ei teinud, siis teine tollane kõrge diplomaat Aleksander Warma vaatas iseseisvusaja välispoliitikat analüüsides Riigikogu välispoliitilisest rollist mööda, rõhutades valitsuse ning 1934. aasta riigipöörde järel Konstantin Pätsi ja sõjavägede ülemjuhataja Johan Laidoneri tegevust.<sup>29</sup> Esimese iseseisvusaja välispoliitikat uurinud Esmo Ridala hinnangul toimus 1934. aasta riigipöörde järel küll riigivanema õiguste laienemine ja võimu kontsentreerimine valitsusele, kuid välispoliitikas see suurt muudatust kaasa ei toonud. Ka 1938. aastal jõustunud uus põhiseadus ei muutnud Ridala arvates otseselt Eesti välispoliitikat.<sup>30</sup>

Erinevalt Mägist ja Uustalust, kes leidsid, et Päts soovis uue põhiseadusega vältida riigivõimu koondumist ühele riiklikule institutsioonile, leidis sotsioloog Tõnu Parming, et põhiseadus ei toonud kaasa märkimisväärsed muudatusi ning see oli mõeldud autoritaarse režiimi legitimiseerimiseks. Oma väite kinnitamiseks tõi ta näiteks ka nn baaside lepingu,

---

<sup>26</sup> Eesti Vabariik 1918-1940: ajalooline ülevaade sõnas ja pildis. [koostaja Evald Uustalu]. Lund, Eesti Kirjanike Kooperatiiv, 1968, lk 68, 80, 140-142.

<sup>27</sup> Uustalu, Evald. Riigikogu väliskomisjonide protokollid 1929-34 ja 1938-39. - Eestit tagasivaates. [tegevtoimetaja Esmo Ridala]. Stockholm, EÜS Põhjala, 1987, lk 30-58.

<sup>28</sup> Mämers, Oskar. Häda võidetuile. Stockholm, EMP, 1958, lk 104. 2. oktoobril 1939 Riigivolikogu ning Riiginõukogu välis- ja riigikaitsekomisjonide laiendatud koosolekul vastu võetud otsust tunnistada lepingu ratifitseerimine vajalikuks ei saa käsitleda ratifitseerimisena parlamendi poolt. Leping ratifitseeris president.

<sup>29</sup> Warma, Aleksander. Eesti Vabariigi välispoliitika. [s.l., s.n., s.a.], lk 9, 12.

<sup>30</sup> Ridala, Esmo. Peajooni Eesti välispoliitikast 1934-1940. Stockholm, Eesti Teaduslik Selts Rootsis, 1980, lk 42-43, 49.



mille president Päts ratifitseeris üksinda, kuigi Parmingu sõnul nõudis põhiseadus välislepingute heakskiitmist parlamendi poolt.<sup>31</sup> See väide on eksitav, kuna pakt ei kuulunud välislepingute sekka, mis tuli Riigikogus kinnitada. Kui Uustalu leidis, et 1937. aastal vastu võetud põhiseadus lõi eeldused demokraatliku riigikorra taastamiseks ja sama seisukohta näivad jagavat ka koguteose „Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas“ esimese kõite autorid, siis Parmingu sõnul oli demokraatliku riigikorra taastamine kaheldav püsivate autoritaarsete trendide ning nn juhitud demokraatia kontseptsiooni ülesehitamise tõttu.<sup>32</sup>

Nõukogude perioodil ilmunud kirjandus. Nõukogude-aegses Eestis oli uurijatel osaliselt juurdepääs arhiivimaterjalidele, kuid toonased kirjutised lähtusid Stalini päevil paika pandud kaanonitest. Nii tuli iseseisvusaega parteiorganite tellimusel ja range kontrolli all kirjeldada ebaloomuliku, ebastabiilse ning ebaõnnestunud. Nõukogulikku ajalookäsitlust järginud autorid kuulutasid, kuidas Eesti oli lahutamatu seotud Venemaa ja rahuarmastava Nõukogude Liiduga. Iseseisvusaeg oli nende käsitlustes reaktsiooniline aeg, mil Eestis valmistati imperialistlike riikidega ette Nõukogude-vastast agressiooni. Nõukogulikus jutustuses polnud parlamendi pädevuse uurimine oluline, Eesti iseseisvumine ja kõik sellega seonduv oli viga.<sup>33</sup> Vaatamata ajaloolastele erialaseks tööks seatud väga kitsastele raamidele suutis Heino Arumäe Eesti välispoliitikat käsitletud töödes tugineda tänuväärselt suurele hulgale arhiivi- ja allikmaterjalidele. Oma teostes mainib Arumäe parlamenti möödaminnes, keskendudes „valitsevatele ringkondadele“, pidades 1920. aastate alguse välispoliitikas tooniandvaiks Riigikogu väliskomisjoni juhi Laidoneri seisukohti.<sup>34</sup>

Iseseisvuse taastanud Eestis ilmunud kirjandus. Käesolevat uurimust võib pidada eellooks Mart Nuti doktoritööle, mis käsitleb parlamendi pädevust välissuhtluses taasiseseisvunud Eestis. Nuti doktoritöös on pühendatud alapeatükid ka Asutava Kogu ja Riigikogu rollile välissuhtlemises aastatel 1919-1940, kus esineb aga ebatäpsusi. 1920. aasta põhiseaduse kohta märkis autor, et kuigi selles ei tooda otseselt välja välissuhtlemise alast õiguslikku pädevust, kuulus see täielikult Riigikogule. See väide on vaidlustatav, kuna põhiseaduse järgi pidi

---

<sup>31</sup> Parming, Tõnu. The collapse of liberal democracy and the rise of authoritarianism in Estonia. Beverly Hills, Sage, 1975, lk 59-61.

<sup>32</sup> Eesti riik ja rahvas Teises Maailmasõjas. 1. [köide]. Eesti nagu ta oli. Stockholm, EMP, 1954; Parming 1975: lk 61; Parming, Tõnu. Vabariigi juhtkond riigikriisi vahendajana. – Metroo teine raamat. [toimetanud Enno Klaar jt]. Stockholm, [s.n.], 1979, lk 91-103.

<sup>33</sup> Nt Vihalem, Paul. Eesti kodanluse üleminek saksa fašismi teenistusse. Tallinn, Eesti Raamat, 1971; Pesti, Madis. Rahvuslik reetmine „rahvusluse“ sildi all: kodanliku Eesti välispoliitika aastail 1934-1940. Tallinn, Eesti Riiklik Kirjastus, 1960; Sildmäe, Ilo. Fašistlik eesti kodanlus imperialistliku agressiooni teenistuses Nõukogudevastase sõja ettevalmistamisel (1934-1940). Tallinn, Eesti Riiklik Kirjastus, 1953.

<sup>34</sup> Arumäe, Heino. Kahe ilma piiril: võitlusest Balti riikide julgeoleku ümber 1933.-1935. ja 1939. aastal. Tallinn, Eesti Raamat, 1979; Arumäe, Heino. Võitlus Balti Liidu loomise ümber, 1919-1925. Tallinn, Eesti Raamat, 1983, lk 126, 139, 165.

valitsus juhtima riigi sise- ja välispoliitikat. Tõele ei vasta Nuti väide, et välislepingud ei toonud kaasa olulisi debatte Riigikogus. Näiteks Varssavi lepingu ratifitseerimisel 1922. aastal kasutas kommunistidest ja teistest vasakpoolsetest koosnenud parlamendiopositsioon kõiki lubatud ning lubamatuid obstruktsioonivõtteid. 1938. aastal jõustunud põhiseaduse kohta leidis Nutt, et riigipea kantselei funktsioonidesse taandatud valitsusel ei kujunenud välja välissuhtlemise alast iseseisvat pädevust. Kuid Nutt ei maini, et põhiseadusega nõutud kaasallkirjastamise nõue andis valitsusele ka välislepingute ratifitseerimisel aktiivse rolli ja vastutuse. Ka kirjutas Nutt, et 1938. aasta põhiseaduses puudus keeld panna välislepinguid rahvahääletusele. Selline põhiseaduslik keeld eksisteeris aga terve sõdadevahelise perioodi vältel. Taolisi ebatäpsusi esineb Nuttil veelgi, kuid hinnatav on töö peamine osa, mis käsitleb Riigikogu pädevust 1992. aasta põhiseaduse alusel.<sup>35</sup>

Viljar Peep järelendas oma uurimuses 1938. aastal tööle asunud kahekojalise parlamendi kohta, et Riigivolikogule oli uue põhiseadusega määratud valitsuse ja presidendi varju jäämine. Tema sõnul põlistati autoritaarseid tendentse dekreetidega ka uues põhiseaduses. Kuigi uue põhiseadusega loodi Peebu hinnangul konstitutsiooniline baas parlamentaarse demokraatia taastamiseks, lükati selle ennistamine määramatusse kaugusse. Küsitav on Peebu järelendus, et välispoliitikas soovis valitsus algusest peale parlamendi vastasrinnaga dialoogi luua, tuues näiteks Eesti-Saksa mittekallaletungi lepingu kinnitamiseks erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ja vastasrinnaga konsulteerimise nn baaside lepingu sõlmimise küsimuses.<sup>36</sup> Võimude poolt nõrgestatud opositsioonil puudus reaalne võimalus juhtkonna otsuseid mõjutada, mistõttu võib kahtluse alla seada võimude sammude sisulise tähenduse.

Ülevaate sõdadevahelise perioodi põhiseadustest ja nende kujunemisloost leiab nii koguteosest „Eesti ajalugu“ kui ka Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Seltsi kogumikust „Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu“.<sup>37</sup> Okupatsioonieelse ajastu põhiseadusi peamiselt riigipea institutsioonist lähtudes käsitles ülevaatlikult ka Küllo Arjakas kogumikus „Põhiseaduse tulek“. Tõestamatuteks võib pidada tema hinnanguid 1933. aasta põhiseadusmuudatuste ja nende rakendamise kohta. Kuigi Arjakas osutas, et muudatusi tegelikkuses ellu ei viidud, oleksid vabadussõjalased tema sõnul võimule pääsedes võtnud selge suuna parlamentaarse demokraatia likvideerimisele ja võimuhaaramise järel täiesti

<sup>35</sup> Nutt, Mart. Eesti parlamendi pädevuse kujunemine ja rakendamine välissuhtlemises. Tallinn, Tallinna Tehnikaülikool, 2011, lk 47, 48, 52.

<sup>36</sup> Peep, Viljar. Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938-1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust. Tartu Ülikooli lähiajaloo õppetooli magistritöö. Tartu, 1995, lk 106-108.

<sup>37</sup> Eesti ajalugu. VI, Vabadussõjast taasiseseisvumiseni. [tegevtoimetajad Ago Pajur ja Tõnu Tannberg, peatoimetaja Sulev Vahtre]. Tartu, Ilmamaa, 2005: lk 50-52, 71, 86-90, 98-99. Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. [toimetaja Heinrich Schneider]. Tartu, Juura, 1997.

suvaliselt tõlgendanud põhiseadusmuudatustega lubatud õigusi.<sup>38</sup> 1933. aasta põhiseadusmuudatuste sünni, sisu, eesmärgi ja saatust vaadeldes Rein Marandi hinnangul oli tegu parlamentarismi ning dualismi komponente ühendava põhiseadusega, mis oli küllaltki nn vaikivale ajastule, kuid mitte tähtsusetu vahemäng Eesti Vabariigi konstitutsioonilises arengus.<sup>39</sup> Peeter Kenkmanni sõnul ei andnud 1933. aasta põhiseadusmuudatused õiguslikku alust Pätsi riigipöördele ja autoritaarkorra kehtestamisele ning uue põhiseaduse eesmärgiks polnud demokraatliku riigivalitsemise taastamine, vaid autoritaarse režiimi edasikestmine vormiliselt demokraatlikuma reformitud fassaadi lisamisega.<sup>40</sup> Ka Pajuri sõnul püsis edasi autoritaarne valitsemisviis, kuna juhid teadvustasid, et demokraatia taastamine tähendaks nende võimu juurest eemaldamist.<sup>41</sup>

Käesolevale tööle pakkus tuge ka Eero Medijaineni välisministeeriumi ning -esinduste ajalugu käsitlev uurimus, kus ta toonitas Riigikogu väliskomisjoni suurt rolli Eesti 1920. aastate välispoliitikas. Samuti oli abiks Medijaineni nn orientatsiooniküsimust puudutav töö.<sup>42</sup>

Mainida tasuks ka valjuhääle mõttevahetuse kaasa toonud Magnus Ilmjärve teost „Hääletu alistumine“. Parlamendi välispoliitilist pädevust Ilmjärv otseselt ei käsitlenud, kuid väidab, et 1938. aasta põhiseadusest lähtunud välislepingute ratifitseerimise korral oli osa Eesti alistumisel. Ilmjärv, kelle mitmed väited on ajaloolaste poolt usutavalt ümber lükatud, aga ei uurinud, kuidas sai president teatada välislepinguid ratifitseerides parlamendist mööda minna.<sup>43</sup>

### **Probleemipüstitus**

Senised uurimused on raskelt kasutatavad tervikliku ülevaate saamiseks parlamendi välispoliitilise pädevuse kohta kogu esimese iseseisvusperioodi vältel. Käesoleva uurimuse eesmärgiks ongi analüüsida Eesti parlamentaarsete kogude välispoliitilise pädevuse kujunemist ja teostamist aastatel 1917-1940. Avaram ajaraam, mis hõlmab ka esimesele iseseisvusajale vahetult eelnenud 1917. aastat ning Eesti jaoks okupeerimise ja

---

<sup>38</sup> Arjakas, Külli. Eesti Vabariigi põhiseadustest. – Põhiseaduse tulek. [koostaja ja toimetaja Eve Pärnaste]. Tallinn, SE & JS, 2002, lk 36.

<sup>39</sup> Marandi, Rein. Must-valge lipu all. Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929-1937. I. Legaalne periood (1929-1934). Stockholm, Centre for Baltic Studies at the University of Stockholm, 1991, lk 179-248.

<sup>40</sup> Kenkmann, Peeter. Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valitsemist? Tuna, 2009, nr 3, lk 42-49; Kenkmann, Peeter. 1937. aasta põhiseadus – autoritaarse režiimi „reformimise“ katse. Tuna, 2013, nr 1, lk 70-89.

<sup>41</sup> Pajuri, Ago. Konstantin Päts. Poliitiline biograafia. II: riigimees (1917-1956). Tartu, Rahvusarhiiv, 2018, lk 570, 802.

<sup>42</sup> Medijainen, Eero. Saadiku saatuse. Välisministeerium ja saatkonnad 1918-1940. Tallinn, Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997; Medijainen, Eero. Orientatsiooniküsimused Eesti välispoliitikas. Akadeemia, 1996, nr 3, lk 451-480.

<sup>43</sup> Ilmjärv, Magnus. Hääletu alistumine. Eesti, Läti ja Leedu välispoliitilise orientatsiooni kujunemine ja iseseisvuse kaotus 1920. aastate keskpaigast anneksioonini. Tallinn, Argo, 2010, lk 571, 631-632, 877.

annekteerimisega lõppenud 1940. aastat, peaks aitama paremini mõista kogude pädevuses toimunud muutusi ja ka okupatsioonivõimude ebaseaduslikku tegevust.

Parlamentaarsete kogude välispoliitilises pädevuses toimunud muudatusi käsitletakse põhiseaduste ning teiste tähtsamate õigusaktide kaudu. Töös vaadeldakse Ajutise Maanõukogu 1917. aasta otsust kõrgemast võimust, Asutava Kogu poolt vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutist korda ja 1920. aasta põhiseadust, Riigikogu kolmanda koosseisu ajal vastu võetud valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadust, 1934. aastal jõustuma pidanud põhiseadusmuudatusi, 1938. aastal kehtima hakanud põhiseadust ning 1940. aasta ebaseaduslikku konstitutsiooni. Õiguslikest muudatustest lähtutakse ka peatükkide liigendamisel. Esimeses peatükis käsitletakse Ajutise Maanõukogu välispoliitilist pädevust enne põhiseaduse jõustumist. Teises peatükis võetakse vaatluse alla Asutava Kogu pädevus valitsemise ajutise korra järgi ja Riigikogu pädevus 1920. aasta põhiseadusest lähtudes. Kolmandas peatükis vaadeldakse 1933. aastal vastu võetud põhiseadusmuudatusi ning välispoliitika teostamist autoritaarajal. Neljas peatükk käsitleb 1938. aastal kehtima hakanud põhiseaduse mõju Riigikogu välispoliitilisele pädevusele. Viimases peatükis vaadeldakse juulivolikogu rolli okupatsiooni läbiviimisel ja 1940. aasta ebaseaduslikku konstitutsiooni.

Töö eesmärk on selgitada välja Eesti parlamendi välispoliitiline õiguslik ja poliitiline pädevus. Juhtumianalüüsi abil vaadeldakse õigusaktidest lähtuva pädevuse teostamist esmalt Rahvasteliidu küsimuses. Kuigi Rahvasteliidu tegevus kollektiivse julgeolekusüsteemi loomisel ebaõnnestus, nägi Eesti väikeriigina selles ölekõrt oma riikliku julgeoleku kindlustamiseks. Teisisõnu oli sellel väga tugev julgeolekupoliitiline mõõde, mistõttu võib Rahvasteliiduga seonduvat pidada üheks kaalukamaks välispoliitiliseks küsimuseks maailmasõdadevahelisel ajal. Rahvasteliiduga liitumist ja selle töös osalemist vaadeldakse 1920. aasta põhiseadusest lähtudes. 1933. aasta põhiseadusmuudatuste probleemistikku ja parlamendi tasalülitamist käsitletakse 1936. aasta välisteenistuse seaduse abil, mis võimaldab vaadelda ülevalt alla toimunud riigijuhtimist, poliitiliste otsuste tegemise ja õigusloome protsessi riigipöördele järgnenud ajal kuni uue põhiseaduse vastuvõtmiseni. 1938. aasta põhiseadusega loodud kahekojalise Riigikogu pädevust analüüsitakse nn baaside lepingu juhtumianalüüsis. Lepingut võib pidada iseseisvusaja üheks kõige olulisemaks välispoliitiliseks otsuseks, millega pandi alus Eesti omariikluse hävitamisele, okupeerimisele ning annekteerimisele NSV Liidu poolt.

Uurimuse keskne küsimus on, milline oli parlamendi pädevus ja iseseisvus sõdadevahelises Eestis välispoliitika kujundamisel ning elluviimisel võrreldes teiste riigivõimu

institutsioonidega ja kas parlament sai teostada seadustes ette nähtud välispoliitilisi ülesandeid, kohustusi ning õigusi.

### **Allikad**

Kõige olulisemateks töös kasutatud allikateks on õigusaktid ning arhiivimaterjalid, eriti parlamentaarsete kogude välis- ja kaitsekomisjonide koosolekute protokollid ning stenograafilised aruanded. Tuleb arvestada, et töös kasutatud arhiiviallikate loojaks on enamasti konkreetne riigiasutus, mistõttu võib allikmaterjal olla institutsioonikeskne, suurendades selle asutuse tähtsust. Arvestada tuleb ka sellega, et kodukorra järgi said kõnelejad enne üleskirjutuse kinnitamist teha parandusi. Vajadusel ja võimaluse korral on käesoleva töö autor püüdnud jõuda esimese parandamata üleskirjutuseni. Kõigi koosolekute puhul ei koostatud üleskirjutust – näiteks võib tuua põranda all tegutsenud Ajutise Maanõukogu ja selle organite koosolekud. Samuti pole kõigi koosolekute üleskirjutuste saatus teada – näiteks võib tuua Asutava Kogu riigikaitse komisjoni ja välisasjade komisjoni protokollid. Uurimustöö muudab keerukamaks ka asjaolu, et alati ei koostatud töös huvi pakkuvate komisjonide koosolekutel detailset stenogrammi. Näiteks nn baasideperioodi välis- ja riigikaitsekomisjonis fikseeriti osade tundlike küsimuste arutamisel vaid ettekandjate, küsimuste esitajate ning sõnavõtjate nimi, kuid mitte sõnavõttude sisu. Seetõttu jääavad nii mõnedki nüansid tagantjärele tabamatuks.

# 1. AJUTISE MAANÕUKOGU PÄDEVUS

## *1.1. Ajutise Maanõukogu otsus kõrgemast võimust*

Eestimaa kubermangu Ajutise Maanõukogu<sup>44</sup> kogunemine 1917. aasta 14. juulil sai võimalikuks Venemaal võimule tulnud Ajutise Valitsuse välja antud autonoomia dekreedile ja viimase elluviimise määrusele. Otsusega ühendati Eestimaa ja Põhja-Liivimaa üheks rahvuskubermanguks, mille etteotsa nimetati komissarina Jaan Poska, kelle juurde moodustati omavalitsusorganina Maanõukogu. Nagu märkis Kliimann, tähendas otsus, et Vene riigivõim tõrjuti täielikult välja kõigilt kogukondlikelt haldusaladelt, kuid kehtima jäi endise Vene tsaaririigi põhiseadus.<sup>45</sup>

Valimised toimusid mitmeastmeliselt: esmalt valiti valdades valijamehed, kes seejärel valisid maakondade kaupa oma esindajad Maanõukogusse, kellega liitusid linnade omavalitsuste esindajad.

Sama aasta 25. oktoobril haarasid bolševikud Venemaal Ajutiselt Valitsuselt võimu. Sellega kaasnenud siinsete bolševike kasvav agressiivsus ja Saksamaalt lähtunud sõjaoht kallutasid Maanõukogu võtma võimutäiust enda kätte. Kolm päeva pärast Saksa dessantoperatsiooni algust Eesti saarte hõivamiseks kuulutas Maanõukogu end 15. novembri erakorralisel istungil Eestimaa kõrgeima võimu kandjaks, deklareerides eestlaste õigust määrata ise oma saatust.<sup>46</sup>

Lisaks enda kõrgemaks võimuks kuulutamisele otsustas Maanõukogu delegeerida oma tegevuse vaheaegadel võimu Maavalitsusele, Maanõukogu juhatusele ja selle vanematekogule, kelle kehtestatud dekreedid ning määrad pidid kehtima, kuni Maanõukogu uuesti kogunedes neile oma hinnangu andis.<sup>47</sup> Sellega andis Maanõukogu Maavalitsusele õiguse sõlmida ka välislepinguid. Kuigi Maavalitsus sai ulatuslikud õigused riigivõimu teostamisel, pidi see siiski informeerima Maanõukogu oma sammudest.

Mitmed õigusteadlased on 25 minutit väldanud koosolekul langetatud otsust nimetanud Eesti riigi sünniahtiks, riikliku iseseisvuse väljakuulutamiseks ja eelkonstitutsiooniks,

---

<sup>44</sup> Edaspidi Maanõukogu. Selle paralleelnimi Maapäev võib segamini minna kubermangus tähtsat rolli mänginud riütelkonna Maapäevaga ehk Landtagiga.

<sup>45</sup> Kliimann 1935a: lk 8-9.

<sup>46</sup> Maanõukogu koosolek 15.11.1917. RA, ERA.78.1.110, 12; Maanõukogu otsus kõrgemast võimust. Riigi Teataja, 1918, nr 1, lk 2.

<sup>47</sup> Maanõukogu otsus kõrgemast võimust. Riigi Teataja, 1918, nr 1, lk 2.

osutades samas, et sellega ei määratud ära iseseisvuse astet.<sup>48</sup> Aleksander Looringu sõnul loodi otsusega kõrgemad riigiorganid provisoorselt kuni Asutav Kogu määrab ära lõplikult riigi põhikorra. Ühtlasi pandi paika, et Maanõukogu poolt valitav täidesaatev organ Ajutine Maavalitsus<sup>49</sup> sõltus kõrgema võimu kandjast ehk Maanõukogust. Kõik Maavalitsuse aktid olid Looringu sõnul madalamad ega võinud olla vastuolus Maanõukogu otsustega.<sup>50</sup> Mägi hinnangul pidi kõik valitsemissüsteemi puutuvad küsimused lahendama Asutav Kogu, enne seda pidid võimupiirid välja kujunema nõo tegeliku elu vajaduste kohaselt.<sup>51</sup>

Maanõukogu poolt valitav juhatus, mida nimetati ka eestseisuseks ja presiidiumiks, koosnes esimehest ning esimesest ja teisest abiesimehest. Juhatus ülesanne oli esindada Maanõukogu ajal, mil see polnud koos kõigis neis asjades, mis ei kuulunud Maavalitsuse võimkonda. Ka pidi juhatus arutama ja otsustama jooksvaid poliitilisi küsimusi ning võimalusel tegema seda vanematekoguga. Koos Maavalitsusega määras juhatus Maanõukogu kokkutuleku aja ja päevakorra ning võis maanõunikke ka erakorraliselt kokku kutsuda. Ka oli juhatusel Maavalitsuse tegevuse asjus „informeerimise õigus“.<sup>52</sup> Taoline hägus sõnastus tekitas hilisemaid hõõrumisi valitsusega.

Vanematekogus lisandus Maanõukogu juhatusale üks liige kõigist Maanõukogu poliitilistest rühmadest. Vanematekogu ülesanne oli arutada jooksvaid poliitilisi küsimusi ja lahendada Maanõukogus tekkinud arusaamatusi.<sup>53</sup> Vanematekogu koosseis oli vahelduv ja selle laiendatud koosolekutel osales sageli ka isikuid, kelle staatus poleks seda lubanud. Tõenäoliselt lähtuti praktilistest kaalutlustest ja kainest mõistusest, kuna proteste taolise praktika kohta ei avaldatud.

Pärast ajaloolist Maanõukogu koosolekut saatsid bolševikud Maanõukogu laiali ning selle sunnitud tegutsemispaus kestis bolševike võimuperioodi ja sellele järgnenud Saksamaa okupatsiooni tõttu ligemale aasta. Nagu osutab Pajur, siis Maavalitsust see samm otseselt ei puudutanud, kuid Maavalitsus teatas, et allub ainult Maanõukogu korraldustele.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Nt Vabaduse tulekul I: koguteos Eesti Maanõukogu 1917. aasta 15./28. nov. otsuse tähistamiseks. Tartu, Akadeemia, 1938; Looring, Aleksander. Eesti riigi esimene eelkonstitutsioon. Selle sünd, analüüs ja kaasaegne ning hilisem tõlgendus. Õigus, 1939, nr 1, lk 1-31; Kliimann, Artur-Tõeleid. 28. november. Tartu, Akadeemia, 1938; Kliimann, Artur-Tõeleid. Eesti iseseisvuse areng. Õigus, 1935, nr 2, lk 49-75 (edaspidi Kliimann 1935b); Kliimann 1935a: lk 10-11; Mägi 1954: lk 3; Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 15-20; Piip 1936: lk 110. Laaman oli aga seisukohal, et Maanõukogu kuulutas end osariigiks Vene föderatsiooni. Vt Laaman, Eduard. Eesti iseseisvuse sünd. Tartu, K./Ü. „Loodus“, 1936, lk 179; Laaman, Eduard. Kas 15./28. nov. 1917 või 24. veebr. 1918? Tänapäev, 1938, nr 2, lk 45-46.

<sup>49</sup> Edaspidi Maavalitsus.

<sup>50</sup> Looring 1939: lk 12-14, 16.

<sup>51</sup> Mägi 1951: lk 13; Mägi 1954: lk 1.

<sup>52</sup> Eesti Ajutise Maanõukogu kodukord. RA, ERA.78.1.136, 4-7p.

<sup>53</sup> Vanematekogu võimkond. RA, ERA.78.1.136, 43.

<sup>54</sup> Pajur 2018: lk 57.

Maanõukogu ja Maavalitsuse liikmed käisid aga koos salaja. Hulk Eesti iseseisvuse jaoks olulisi otsuseid ei langetatud aga ühiselt Maanõukogu juhatuse ja vanematekogu ning Maavalitsuse poolt, vaid üksnes vanematekogu nimel. Võib oletada, et see oli ratsionaalne lahendus – otsused tuli langetada kiiresti, vanematekogu hõlmas ka Maanõukogu juhatuse liikmeid ja laiendatud koosolekule sai vajadusel kutsuda ka valitsuse liikmeid.

Vanematekogu nimel pandi näiteks paika välisdelegatsiooni ülesanne, et see tegutseks välismaal selle nimel, et Eestimaad ei liidetaks Saksamaaga. „Meie nõue on: võimalik lai enesemääramine ja iseseisvus, rahvusvaheliselt kindlustatud,“ otsustas vanematekogu. Kui iseseisvuse ideed rahvusvaheliselt ei toetatud, tuli välisdelegatsiooni liikmeil, keda nimetati Maanõukogu esindajateks, leida toetust Eesti, Soome, Leedu, Läti ja Poola ühisele puhverriikide liidule või Taanist, Norrast, Rootsist, Soomest ja Eestist moodustatavale Põhja riikide liidu loomisele.<sup>55</sup>

## ***1.2. Võimu koondumine Ajutiselt Maanõukogult Ajutisele Valitsusele***

1918. aasta alguses võeti nii Maanõukogu juhatuses ja vanematekogus kui ka Maavalitsuses suund iseseisvuse väljakuulutamisele, mida sooviti teha enne, kui Saksa väed okupeerivad Mandri-Eesti. 19. veebruaril<sup>56</sup> otsustas vanematekogu moodustada Eestimaa Päästmise Komitee ehk Konstantin Pätsist (Eesti Maarahva Liit (ML)), Jüri Vilmsist (Eesti Tööerakond (TE)) ja Konstantin Konikust (TE) koosnenud Päästekomitee, millele anti riiklik võim normaalsete olude loomiseni.<sup>57</sup> Uluots nimetas seda Eesti riigi teiseks põhiseadust loovaks aktiks Maanõukogu kõrgemaks võimuks kuulutamise järel.<sup>58</sup> Kaks päeva hiljem kiitis Maanõukogu vanematekogu heaks iseseisvusmanifesti.<sup>59</sup> Manifesti Eesti riigi teiseks eelkonstitutsiooniks Maanõukogu kõrgemaks võimuks kuulutamise järel nimetanud Kliimanni sõnul viis see muu hulgas riigivalitsemise parlamentarismi põhimõttele, andes riigi kõrgematele organitele osalise tegevusprogrammi ja lõpetades Maavalitsuse tegevuse, mille asemel asutati Maanõukogu poolt ametisse määratav Ajutine Valitsus.<sup>60</sup> Uluots pidas

---

<sup>55</sup> Maanõukogu vanematekogu koosolek 24.11.1917. RA, ERA.78.1.49, 107-108.

<sup>56</sup> Siitpeale on kuupäevad antud Gregoriuse kalendri järgi, mis hakkas kogu Venemaal, sh Eestis, kehtima 1. veebruarist (Juliusse kalendri 1. veebruar loeti uue kalendri järgi 14. veebruariks).

<sup>57</sup> Vanematekogu otsus Päästekomitee loomisest. Riigi Teataja, 1918, nr 1, lk 2.

<sup>58</sup> Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 19.

<sup>59</sup> Manifest kõigile Eestimaa rahvastele. Riigi Teataja, 1918, nr 1, lk 1-2. Vt Iseseisvusmanifest: artikleid, dokumente ja mälestusi. [koostajad Tõnu Tannberg ja Ago Pajur]. Tartu, Rahvusarhiiv, 2014.

<sup>60</sup> Kliimann 1935b: lk 53-57.



manifesti aga kolmandaks põhiseadusliku ilmeka aktiks, millega kuulutati Eesti demokraatlikuks vabariigiks ja määratleti lähemalt riigi sisekorda. Samas osutas Uluots vastuolule, kuna Päästekomitee asus talle usaldatud võimu teostama enne, kui Maanõukogu oleks saanud manifestis lubatud Ajutist Valitsust ise luua.<sup>61</sup>

24. veebruaril kuulutas Päästekomitee Maanõukogu vanematekogu nimel välja iseseisvuse. Piibu sõnul pidanuks seda tegema tegelikult Maanõukogu juhatuse ja vanematekogu ning Maavalitsuse nimel. Ühtlasi moodustas Päästekomitee Ajutise Valitsuse.<sup>62</sup> Uluots pidas iseseisvuse väljakuulutamist neljandaks Eesti riiklikku põhikorda korraldavaks aktiks, Kliimanni hinnangul polnud tegu Eesti riigi loomise, vaid üksnes deklaratiivse aktiga.<sup>63</sup> Ajutise Valitsuse loomisega sai Eesti endale esimese välisministri – Jaan Poska (Eesti Demokraatlik Erakond (DE)). Piibu sõnul oli nii Ajutine Valitsus nagu ka selle Maavalitsusest eelkäija mõeldud ametnike valitsusena, mis pidi võimul olema kindla tähtaja vältel, et ära hoida sagedasi valitsusvahetusi umbusaldusavaldamise tõttu. Kindlaksmääratud võimul olemise aeg puudus tegelikkuses nii Maavalitsuse kui ka Ajutise Valitsuse puhul.<sup>64</sup> Ajutine Valitsus, mida nimetati ka ministrite nõukoguks, asus korraldama ka välispoliitikat.

Vanematekogu koosolekul, mis toimus päev pärast Saksamaa alistumist, esitas rahaminister Juhan Kukk (TE) Ajutise Valitsuse nimel aruande. Kuke sõnul andis valitsus välisdelegatsioonile järgmised direktiivid: esiteks töötada täieliku iseseisvuse nimel, liidu vajadusel toetada ühinemist Soomega, kuid tingimusel, et Soome vabaneb Saksa orientatsioonist. Kolmanda võimalusena nimetatud ühinemine Lätiga pidi toimuma ainult konföderatsioonina, kus ühine oleks ainult väline kaitse. Viimase võimalusena nähti ette kuulumist Vene föderatsiooni.<sup>65</sup> Niisiis allus välisdelegatsioon Ajutisele Valitsusele, mis muutis ka varem Maanõukogu vanematekogu poolt neile määratud ülesandeid.

Maanõukogu tuli pärast aastast sunnitud pausi taas ametlikult kokku 20. novembril ehk päev pärast seda, kui sakslased tunnistasid Eesti Ajutist Valitsust *de facto* ja käis võimu ülevõtmine enamlastelt.<sup>66</sup> Valitsus teatas oma volituste mahapanemisest ja Maanõukogu volitas juhatust parteidega läbirääkimisi pidama uue valitsuse moodustamiseks. Uus valitsus, mida asus moodustama taas Päts tuli esitada kinnitamiseks Maanõukogule.<sup>67</sup>

<sup>61</sup> Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 19.

<sup>62</sup> Piip 1936: lk 107; Päästekomitee päevakäsk Ajutise Valitsuse loomisest. Riigi Teataja, 1918, nr 1, lk 2.

<sup>63</sup> Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 19; Kliimann 1935a: lk 12-13, 15-16; Kliimann, Artur-Tõeleid. 24. veebruar. Tänapäev, 1938, nr 2, lk 36-38.

<sup>64</sup> Piip, Ants. Vabariigi valitsus. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 311-312.

<sup>65</sup> Maanõukogu vanematekogu koosolek 12.11.1918. RA, ERA.78.1.49, 126-127.

<sup>66</sup> Üleandmise leping. Riigi Teataja, 1918, nr 1, lk 7.

<sup>67</sup> Maanõukogu koosolek 20.11.1918. RA, ERA.78.1.111, 3p-4.

Kolm päeva enne tema kolmanda valitsuse ametisse astumist 27. novembril jõudis Maanõukogu ette Ajutise Valitsuse ettepanek suurendada valitsuse võimupiire. Ähvardava sõja tingimustes koostatud kava järgi sai valitsus õiguse ka Maanõukogu istungjärkude ajal ilma selle heakskiiduta anda välja seadusi ja määrusi, mis tuli seitsme päeva jooksul pärast nende õigusaktide väljakuulutamist esitada kinnitamiseks Maanõukogule. Seni kuni Maanõukogu polnud neid kinnitanud, loeti õigusaktid maksvaks. Maanõukogu võttis ettepaneku sisuliselt vastu ja see hakkas kohealt ka kehtima.<sup>68</sup> 27. novembril jõudis Maanõukogu ette valitsuse täiendav ettepanek, mille järgi pidi valitsus saama Asutava Kogu kokkutulekuni kitsendusteta riigivõimu nii sise- kui välisasjades, õiguse anda välja seadusi ja määrusi, sõlmida lepinguid ning võtta kohustusi. Kõik Maanõukogu istungjärkude vaheajal antud valitsuse seadused ja määrused tuli esitada 30 päeva jooksul kinnitamiseks Asutavale Kogule või Maanõukogule, kui Asutav Kogu polnud veel kokku tulnud.<sup>69</sup> Karl Asti (Eesti Sotsiaaldemokraatlik Töölise Partei (ESDTP)) ettepanekul vähendati esitamise tähtaega 30-lt 15-le päevale.<sup>70</sup> See tähendas, et endiselt riigivõimu kõrgemaks teostajaks jäänud Maanõukogu volitas valitsust tema eest ellu viima ka seadusandlust.

Uluots pidas neid otsuseid kuuendaks põhiseaduslikuks aktiks, mis tema sõnul koondas sõjaoludele vastavalt riikliku võimutäieuse Ajutise Valitsuse kätte.<sup>71</sup> Mati Grafi sõnul võeti taoline otsus vastu, et Ajutine Valitsus saaks langetada kiireid otsuseid, sest teisti polnud tollases keerulises olukorras võimalik.<sup>72</sup> Kuigi valitsuse agarus tekitas võimu teostamisel maanõunikes ärevust, aitas see lõpuks kindlustada omariiklust.

Võimu koondumine valitsusele tähendas, et viimane sai praktiliselt piiramatud õigused ja tegutsemisvabaduse ning seda ka välispoliitiliste otsuste langetamisel ja elluviimisel. Oma laienenud volitusi kasutas valitsus määrates Pariisi rahukõneluste delegatsiooni volitusi, lubades viimasel otsustada kõiki rahukongressil ettetulevaid küsimusi.<sup>73</sup>

Samas Maanõukogu kui riiklikult kõrgem organ siiski välja lülitatud. Kui vanematekogu kutsus kokku Maanõukogu ja Ajutise Valitsuse ühise koosoleku, et otsustada Asutava Kogu valimiste edasilükkamise üle, mida sai teha ainult Maanõukogu, andis Päts seal infot sõjalis-

<sup>68</sup> Maanõukogu koosolek 24.11.1918. RA, ERA.78.1.116, 2p, 33; Ajutise Valitsuse võimupiiridest. Riigi Teataja, 1918, nr 3, lk 9.

<sup>69</sup> Maanõukogu koosolek 26.11.1918. RA, ERA.78.1.119, 8; Maanõukogu otsus Ajutise Valitsuse võimupiiridest. Riigi Teataja, 1918, nr 4, lk 4-5.

<sup>70</sup> Maanõukogu koosolek 27.11.1918. RA, ERA.78.1.121, 2-3.

<sup>71</sup> Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 21. Viieandaks põhiseaduslikuks aktiks pidas Uluots Ajutise Valitsuse teadaannet Eestimaa rahvastele 1918. aasta 11. novembrist, milles Ajutine Valitsus teatas oma tegevuse jätkamisest ja Maanõukogu uuesti tegevusse astumisest.

<sup>72</sup> Graf, Mati. Eesti Rahvusriik. Ideed ja lahendused: ärkamisajast Eesti Vabariigi sünnini. Tallinn, Tallinna Pedagoogikaülikooli kirjastusgrupp, 1993, lk 265.

<sup>73</sup> Ajutise Valitsuse koosolek 16.12.1918. RA, ERA.31.1.8, 71.

poliitilise olukorra kohta. Muu hulgas teatas valitsusjuht, et valitsus palus enamlaste vastu esmalt abi Saksa sõjaväelt. See küsimus oli lõhestanud nii Maanõukogu kui ka välisdelegatsiooni ning tekitanud erimeelsusi erakondade vahel.<sup>74</sup> Valitsuse laienenud võimuvolitused võimaldasid tegutseda aga ilma nende nõusolekuta. Pätsi sõnul toetasid Saksa ohvitserid seda ideed, kuid soldatite nõukogud polnud selle poolt ja abi ei saadud. Ka kinnitas Päts, et valitsus palus abi liitlasriikidelt, olles sõjalise abi saamise osas optimistlik.<sup>75</sup>

Sama päeva õhtul peetud koosolekul täpsustas Päts taas välisdelegatsioonile antud volitusi. Täieliku iseseisvuse idee järel nägid need ette esmalt föderatsiooni Soomega, seejärel Läänemere riikide liitu ning Venemaa föderatsiooni kuulumist rahvusvahelise garantiiga. Päts lisas, et valitsus andis välisesitusele ka volitused paluda abi protektoraadi kujul ning tegi ettepaneku saata Maanõukogu nimel delegatsioon Inglismaa admiralid Edwyn Alexander-Sinclairi juurde palvega võtta Inglismaa sõjalise protektsiooni alla. Kuigi Päts võinuks seda teha valitsuse nimel, otsustas ta siiski pöörduda Maanõukogu poole. Võib arvata, et erinevalt Saksa sõjaväelt abi palumisest, teadis Päts, et brittide poole pöördumine pälvis Maanõukogu toetuse. Maanõunikud toetasidki Pätsi ideed, oma esindaja märgukirja üle andma valisid ESDTP, TE, ML ja Eesti Rahvaerakond (RE)<sup>76</sup>, ainsana otsustasid delegatsioonist kõrvale jääda esseerid.<sup>77</sup> 29. detsembril üle antud märgukirjas paluti Maanõukogu nimel nimetada Briti kindral kõigi Eestis tegutsenud vägede ülemjuhatajaks.<sup>78</sup> Seejuures oli Laidonerist saanud alles neli päeva varem vägede ülemjuhataja, selle kohta valitsus aga Maanõukogu arvamust ei küsinud.<sup>79</sup> Briti valitsus palvele siiski ei reageerinud.

Kümmekond päeva enne Punaarmee pealetungi seiskamist ja vastupealetungile minemist, mille käigus vabastati 1919. aasta veebruari alguseks kogu Eesti territoorium, otsustas Maanõukogu vanematenõukogu ettepanekul veel sõjasündmuste tõttu edasi lükata veebruarisse planeeritud Asutava Kogu valimised. Ka anti vanematekogule volitused Maanõukogu vajadusel uuesti kokku kutsuda.<sup>80</sup>

1919. jaanuaris otsustaski vanematekogu Maanõukogu kokku kutsuda.<sup>81</sup> Pajuri sõnul peitusid sellele järgnenud kriisi põhjused vastuoludes Maanõukogu ja Ajutise Valitsuse,

<sup>74</sup> Vt Seene, Andres. Kas illusioonidiplomaatia? Eesti Vabariigi neutraliteedipoliitika ja selle rahvusvaheline taust 1918 – 1940. Tartu Ülikooli lähiajaloo õppetooli magistritöö. Tartu, 2001, lk 33-40; Piip 1934: lk 351-352; Pajur 2018: lk 104, 121-122.

<sup>75</sup> Maanõukogu koosolek 27.12.1918. RA, ERA.78.1.122, 2p.

<sup>76</sup> Eesti Rahvaerakond tekkis Eesti Demokraatliku Erakonna ja Eesti Radikaaldemokraatliku Erakonna liitumisel 1918. aasta novembris.

<sup>77</sup> Maanõukogu koosolek 27.12.1918 (õhtu). RA, ERA.78.1.122, 4p-5.

<sup>78</sup> Läkitus „To His Britannic Majesty’s Government“. RA, ERA.78.1.122, 6.

<sup>79</sup> Ajutise Valitsuse koosolek 23.12.1918. RA, ERA.957.8.2, 30; Pajur 1999: lk 48.

<sup>80</sup> Maanõukogu koosolek 27.12.1918 (õhtu). RA, ERA.78.1.123, 6p-7.

<sup>81</sup> Maanõukogu vanematekogu koosolek 21.01.1919. RA, ERA.78.1.49, 225-226.

omavalitsuste ja keskvalitsuste, omavalitsuste ja sõjaväevõimude ning vasakerakondade ja valitsusvõimu vahel.<sup>82</sup> Seejuures põhjendas ESDTP Maanõukogu kokku kutsumist vajadusega arutada ka riigi välispoliitikat. „Inglise okkupatsiooni ärajäämine nõuab meie välispoliitikas uut orientatsiooni, ka siin peab Maanõukogu oma sõna ütleva,“ selgitas Ast.<sup>83</sup> Tegemist oli aga ettekäändega, kuna välispoliitikat ei arutatud Maanõukogu ja Ajutise Valitsuse konflikti käigus kordagi. Nn veebruarikriisi käigus pöördus Maanõukogu juriidilise komisjoni poole, mis ei näinud vajadust muuta Maanõukogu 27. novembri otsust Ajutise Valitsuse võimupiiride kohta.<sup>84</sup> Seepeale teatas Ado Birk (RE) lahkumisest Maanõukogu juhatuse esimehe kohalt, tagasiastumisavalduse esitasid ka mitmed valitsuse liikmed eesotsas pea- ja sõjaminister Pätsiga, kelle hinnangul ületas Maanõukogu juhatuse oma võimuvolitusi.<sup>85</sup> Kui Maanõukogu juhatusse valiti uued liikmed, siis valitsuse tagasiastumisavalduse kuulutas Maanõukogu põhjendamatuks ega võtnud seda vastu.<sup>86</sup> Tuleb nõustuda Pajuriga, kelle sõnul langes moraalne vastutus keerulisel ajal esile kutsutud valitsuskriisi eest Maanõukogu juhatusele.<sup>87</sup> Seda, et tegu oli sisepoliitilise võimuvõitlusega, kinnitas sellele järgnenud ESDTP teade valitsusest lahkumise kohta.<sup>88</sup> Vaidlus Maanõukogu ja Ajutise Valitsuse vahel võimupiiride ulatuse üle lõppes viimase selge võiduga ja kinnistas valitsuse tugevnenud pädevust võrreldes Maanõukoguga.

---

<sup>82</sup> Pajur 2018: lk 141-142.

<sup>83</sup> Maanõukogu vanematekogu koosolek 13.01.1919. RA, ERA.78.1.49, 202.

<sup>84</sup> Juriidilise komisjoni seletus valitsuse võimupiiride seaduse kohta. RA, ERA.78.1.126, 8.

<sup>85</sup> Maanõukogu koosolek 3.02.1919. RA, ERA.78.1.125, 2-2p, 10.

<sup>86</sup> Maanõukogu koosolek 4.02.1919. RA, ERA.78.1.126, 2-4; Maanõukogu koosolek 4.02.1919 (pärastlõunane). RA, ERA.78.1.128, 3.

<sup>87</sup> Pajur 2018: lk 148.

<sup>88</sup> ESDTP Maanõukogu fraktsiooni teade Maanõukogule 5.02.1919. RA, ERA.78.130, 9.

## 2. 1920. AASTA PÕHISEADUSEST LÄHTUV PÄDEVUS

### 2.1. Valitsemise ajutisest korrast lähtuv pädevus

1919. aasta aprillis valitud ja samal kuul esimesele koosolekule kogunenud 120-liikmelise Asutava Kogu ülesanneteks olid sõja lõpetamine, põhiseaduse väljatöötamine ja maareform. Enne oma kodukorra vastuvõtmist tegutses esimene rahva poolt vahetult valitud esinduskogu esialgse kodukorra alusel.<sup>89</sup>

Asutavas Kogus vastu võetud valitsemise ajutist korda pidas Kliimann kolmandaks eelkonstitutsiooniks, mis normis riiklikku sõltumatust, kuulutades Eesti iseseisvaks ja sõltumatuks demokraatlikuks vabariigiks.<sup>90</sup> Uluots nägi selles kaheksandat põhiseaduslikku akti, millega tõsteti Maanõukogu 1918. aasta novembri otsusega tagaplaanile jäänud rahvaesindus taas kõikvõimsaks riigiorganiks ja viidi tegelikkuses juhtivaks organiks kujunenud valitsus täielikku sõltuvusse rahvaesindusest.<sup>91</sup>

Ajutise korra koostajaks oli Asutava Kogu loodud ajutise põhiseaduse komisjon, kus vaieldi riigipea vajalikkuse ja valitsusjuhi rolli üle. Kuigi RE soovis, et valitsusjuht juhiks ja ühtlustaks valitsuse tegevust, siis jäi seal napilt peale TE ettepanek, mille järgi valitsus üksnes ühtlustas valitsuse tööd.<sup>92</sup> Asutavas Kogus kerkisid esile kaks peamist seisukohta. Kahe kõige arvukama rühma TE ja ESDTP esindajad leidsid, et Asutavale Kogule peaks kuuluma nii seadusandlik kui ka juhtiv võim, Asutava Kogu esimeest nägid nad riigi esindajana välissuhtlemises, valitsust allumas Asutavale Kogule, mis pidi olema ühtlasi selle järelevalvajaks ning andma valitsusele juhtnööre ja ülesandeid. RE seisis sellele vastu. Keskel oli ML, mis pidas otstarbekaks iseseisvat valitsust. RE korduvad katsed eelnõu muuta kukkusid aga läbi ja eelnõu võeti vastu vastuhäälteta.<sup>93</sup>

Selle järgi teostas rahva nimel ja valikul kõrgemat võimu Asutav Kogu, mille esimees oli nii riigi sise- kui ka välisesindajaks. Valitsus pidi teostama täidesaatvat võimu Asutava Kogu volitusel ja valve all. Ühtlasi oli Asutava Kogu ülesandeks valida valitsuse ministrid, anda

<sup>89</sup> Asutava Kogu ajutine kodukord. RA, ERA.15.2.407, 13-15p; Asutava Kogu kodukord. Riigi Teataja, 1919, nr 46, lk 361-367.

<sup>90</sup> Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord. Riigi Teataja, 1919, nr 44, lk 345-348; Kliimann 1935b: lk 62; Kliimann 1935a: lk 14, 18.

<sup>91</sup> Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 23. Seitsmendaks põhiseaduslikuks aktiks nimetas Uluots Asutavas Kogus 19.05.1919 vastu võetud seletust Eesti riiklikust iseseisvusest ja rippumatusest, millega kinnitati rahva nimel kõik eelmised põhiseaduse loomuga aktid.

<sup>92</sup> Ajutise põhiseaduse komisjoni koosolek 30.04.1919. RA, ERA.15.2.360, 13-14.

<sup>93</sup> Asutava Kogu koosolek 4.06.1919. RA, ERA.15.2.26, 34.

neile ülesandeid, kontrollida nende tegevust ja vajadusel neid vastutusele võtta. Välisriikidega tehtavad lepingud ja liidud pidi kinnitama parlament. Valitsusele, mille volitused olid piiratud aastaga (reaalsuses sellest kinni ei peetud), pandi kohustus hoolitseda sise- ja välisjulgeoleku ning kaitse eest.<sup>94</sup> Taoline sõnastus tähendas, et valitsus täitis Asutava Kogu nimel kõrgemat täidesaatvat võimu, volitused ja ülesanded sai ta aga parlamendilt, kellele valitsus andis aru ning allus ja kes valitsuse tegevuse üle järelvalvet teostas. Teisisõnu pidi valitsus olema Asutava Kogu täidesaatev organ.

Kuigi valitsus pidi valitsema kõigi sise- ja välisasjade üle, oli täidesaatva võimu iseseisvus tema kompetentsi piirides piiratud. Õigusteadlase Fjodor Korsakovi arvates ei saanud Asutava Kogu ja valitsuse vahekorda pidada parlamentaarseks valitsemiskorraks, kuna täidesaatev võim allus täielikult Asutavale Kogule, mis „polnud mitte üksnes seaduseandlik võim, vaid kogu riikliku võimu kehastis“.<sup>95</sup> Mägi sõnul leiti peagi, et Asutava Kogu töökoormus oli liiga suur, see polnud võimeline otseselt suunama ja juhtima valitsuse tegevust ning et valitsus pidi oma ülesannete täitmiseks olema vähemalt osaliselt iseseisev.<sup>96</sup>

Jaan Tõnissoni (RE) juhtimisel astus valitsus samme täidesaatva võimu pädevuse suurendamiseks. Tõnisson soovis valitsusele Asutava Kogu ja Seadusandliku Delegatsiooni<sup>97</sup> istungite vaheajal õigust täita kiireloomulisi seadusandlikke ülesandeid. Valitsus pidi esitama otsused kahe nädala jooksul pärast Asutava Kogu kokkutulekut viimasele kinnitamiseks. Kui Asutav Kogu neid dekreete ei kinnitanud või valitsus neid ei esitanud, kaotasid need automaatselt kehtivuse.<sup>98</sup> Tõnissoni sõnul oli seda vaja riigi julgeoleku huvides ja selleks, et riigivalitsemises ei tekiks takistust ega seisakut. Kuigi Uluots pidas seda ebademokraatlikuks ja võimude lahususe nõude rikkumiseks, toetas Asutav Kogu siiski valitsuse ettepanekut, mis kirjutati valitsemise ajutisse korda kui § 12-a.<sup>99</sup>

Mägi sõnul oli tegu olulise muudatusega pädevusvahekorras, millega Asutav Kogu võttis omaks parlamentaarse korra põhimõtted, mis olid kujunenud Maanõukogu tegevuse

---

<sup>94</sup> Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord. Riigi Teataja, 1919, nr 44, lk 346-347.

<sup>95</sup> Korsakov, Fjodor. Parlamentarismi rakendus Asutavas Kogus. Õigus, 1931, nr 1, lk 8 (edaspidi Korsakov 1931a).

<sup>96</sup> Mägi 1954: lk 5-6, 8-9.

<sup>97</sup> Legislatiivne erikolleegium, millel oli õigus Asutava Kogu istungite vaheaegadel anda välja dekreete, mille täitmist kontrollisid Asutava Kogu liikmed. Delegatsioonil oli õigus pärida aru valitsuselt ja selle liikmetelt, anda neile juhiseid ja ülesandeid. Seadusandliku delegatsiooni seadus. Riigi Teataja, 1919, nr 47, lk 373-374.

<sup>98</sup> Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord. Riigi Teataja, 1919, nr 109, lk 865.

<sup>99</sup> Asutava Kogu koosolek 19.12.1919. RA, ERA.15.2.94, 5-9, 11; Asutava Kogu koosolek 20.12.1919. RA, ERA.15.2.96, 2p.

lõpuperioodil.<sup>100</sup> Ka Korsakovi sõnul tunnistasid kõik Asutava Kogu rühmad juba pool aastat enne põhiseaduse jõustumist parlamentaarset põhimõtet.<sup>101</sup>

Asutava Kogu juhatus ei kuulutanud ettenähtud tähtaja möödudes ühtegi valitsuse esitatud seadust maksvusetuks, kuigi osa komisjone lükkas neile läbivaatamiseks antud seadusi ka tagasi. Juhatuse protokollide järgi Asutava Kogu välisasjade komisjon ühtegi sellist dekreeti ei hinnanud. Kuigi Asutav Kogu sai teha valitsuse seadustele parandusi täiendavate seaduste andmise teel, siis ühtegi välispoliitikat puudutavat täiendavat seadust nende seast ei leia.<sup>102</sup> Valitsemise ajutise korra täiendusega valitsusele antud lisaõigused seega parlamendi välispoliitilist pädevust ei mõjutanud. § 12-a tühistati pärast põhiseaduse jõustumist eriseadusega 1921. aasta novembris.<sup>103</sup>

## ***2.2. Riigiuinstitutsioonide pädevuse kujunemine 1920. aasta põhiseaduses***

Põhiseaduse väljatöötamiseks moodustati Asutavas Kogus 15-liikmeline põhiseaduse komisjon. Kuna seal pandi paika Asutavas Kogus vastuvõetud põhiseaduse põhipunktid, tasub tööd riigiuinstitutsioonide pädevuse väljakujundamisel põhjalikumalt vaadelda.

ESDTP, TE, RE ja esseerid olid 1919. aasta juunis kogunenud komisjonis arvamusel, et põhiseadus tuleks kujundada ajutise valitsemiskorra põhimõtteid arvesse võttes. Uluots soovis aga MLi nimel, et täidesaatev võim oleks maakondade ja suuremate linnade esindajatest koosneval senatil, mille ülesandeks pidi olema ka riigi esindamine. ESDTP oli selle vastu, RE pidas sellises süsteemis valitsust liiga iseseisvaks ja TE leidis, et see ei esinda rahva soove. Kindlat seisukohta esialgu ei võetud.<sup>104</sup>

Uluotsa juhtimisel koostatud ja oktoobris komisjoni jõudnud põhiseaduse eelnõu järgi pidi riigi kõrgemat võimu teostama parlament, mille laialdased volitused nägid ette ka õigust sõlmida ja kinnitada välislepinguid. Parlament pidi ametisse kinnitama ja kontrollima valitsuse tegevust. Peaminister pidi esindama riiki rahvusvahelises läbikäimises ja valitsus hoolitsema ka riigi välise julgeoleku eest. Eelnõu järgi pidi valitsuse tegevus sõltuma küll parlamendi usaldusest, kuid samas polnud parlamendil võimalust valitsust ennetähtaegselt

---

<sup>100</sup> Mägi 1954: lk 7; Mägi 1951: lk 25, 27.

<sup>101</sup> Korsakov, Fjodor. Parlamentarismi rakendus Asutavas Kogus (järg). Õigus, 1931, nr 6, lk 254-255 (edaspidi Korsakov 1931b).

<sup>102</sup> Jans, Johan. Eesti Vabariigi valitsemine ajutise korra § 12-a põhjal. Õigus, 1921, nr 3, lk 62-64; Asutava Kogu juhatus koosolekud 24.04.1919-15.12.1920. RA, ERA.15.2.355.

<sup>103</sup> Seadus vabariigi valitsemise korra § 12 a ärakaotamise kohta. Riigi Teataja, 1921, nr 101, lk 593-594.

<sup>104</sup> Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni koosolek 19.06.1919. RA, ERA.15.2.372, 3-5.

ametist vabastada, kuna selle ametiaeg oli kindlaks määratud kahele aastale, sama kaua pidi kestma parlamendi mandaat.<sup>105</sup>

13. novembril tehti komisjonis eelnõusse oluline muudatus, kui pärast pikki vaidlusi loobuti valitsuse fikseeritud ametiajast. Riigipea küsimus jäeti aga lahtiseks. Kuigi Uluots tegi nädal hiljem ettepaneku asutada parlamendi ja valitsuse kõrval ka presidendi funktsioone täitev võimuinstitutsioon, oldi sellele vastu. 11. detsembril käis Uluots taas välja idee senatist eesotsas presideeriva senaatoriga, kes pidi täitma presidendi kohuseid, muu hulgas vastutama Eesti esindamise eest välismaal, määrama ametisse saadikud, moodustama parlamendi usaldusel töötava valitsuse ja lahendama sügavamaid kriise. „Üks meespresident ei suudaks nende ülesannetega hakkama saada. Vähemasti peaks olema presidendi juures mingisugune nõukogu, vanematekogu, ja see oleks seesama, mida meie senati kujul tahaksime näha,“ selgitas Uluots. Hääletusel otsustati kuue poolthäälega viie vastu, et riigis peab olema kolmas võim. Vastu hääletasid tõenäoliselt ESDTP saadikud ja esseer Hans Kruus. Seejärel otsustati samal koosolekul, et see institutsioon peaks olema üheliikmeline. Järgmisel päeval toimunud koosolekul toetas komisjon kolmanda võimu nimetusena presidenti, vaieldi ka selle üle, kes peaks presidenti valima. Edasi arutati presidendi võimuvolitusi. Näiteks otsustati 15. detsembril, et president sõlmib välisriikidega lepinguid ja esitab need kinnitamiseks parlamendile, samuti pidi president esindama riiki välissuhtluses, määrama ametisse välisesindajad ning vastu võtma teiste riikide välisesindajate volikirjad. Välislepingute kohta otsustati 21. detsembril, et need kinnitab parlament ja neid ei saa panna rahvahääletusele.<sup>106</sup>

1920. aasta jaanuaris pöördus komisjon Asutava Kogu erakondade poole küsimusega, millist valitsemiskorraldust nad pooldavad.<sup>107</sup> Uluotsa sõnul oli tegu Asutava Kogu kinnise ja eraviisilise üldkoosolekuga, mis jäi ametlikult protokollimata ja kus otsus langes väikese enamusega presidendi institutsiooni sisseseadmise kahjuks.<sup>108</sup> Kuna presidendi institutsioon toetust ei leidnud, tekkis taas küsimus, kes sõlmib välislepingud ja esindab riiki välissuhtluses.

Märtsis jõudsid komisjoni Poska ettepanekud. Kui varem kaitses Poska presidendi ametikoha loomist muu hulgas väitega, et pidevad valitsusvahetused olukorras, kus Eestit esindab välisriikides peaminister, tekitaks välissuhtluses raskusi, siis nüüd käis ta välja ettepaneku, kus polnud küll presidendiametit, kuid presidendi võim oli üle kantud valitsusele.

<sup>105</sup> Asutava Kogu põhiseaduse eelnõu. RA, ERA.15.2.373, 128-139.

<sup>106</sup> Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni koosolekud 13.11-21.12.1919. RA, ERA.15.2.373, 20, 26, 68-69p, 75-76, 78, 83-84, 118-119p.

<sup>107</sup> Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni koosolek 22.01.1920. RA, ERA.15.2.374, 1p-2.

<sup>108</sup> Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 24.



Idee leidis komisjonis algselt toetust. Teisel lugemisel vastu võetud eelnõu järgi pidi peaminister esindama riiki välissuhtluses, määrama saadikuid välisriikidesse ja vastu võtma välisriikide esindajate volitusi. Samuti sõlmis peaminister välislepingud, mis tuli esitada parlamendile kinnitamiseks.<sup>109</sup>

Neid põhimõtteid siiski vastu ei võetud. Aprillis käisid sotsiaaldemokraadid välja oma parandused. Nende järgi pidi täidesaatev võim minema Šveitsi eeskujul valitsusele, mis pidi olema poliitiliselt vastutav parlamendi ees nagu Prantsusmaal. Nagu sotsiaaldemokraadid ise oma ettepanekus teatasid, koondati kõik valitsemise funktsioonid valitsuse kätte, võimu koondamist ühe inimese kätte ei pidanud nad põhjendatuks. Lõpuks pälvis just ESDTP kava napi toetuse, lisaks otsustati, et peaministri peaks ametisse määrama parlament.<sup>110</sup>

Mais komisjonis vastu võetud eelnõus jäädi niisiis sõnastuse juurde, mille kohaselt pidi poliitiliselt parlamendi ees vastutav valitsus juhtima nii riigi sise- kui ka välispoliitikat ja peaminister esindama Eestit välissuhtluses. Ka välisriikide saadikud tuli akrediteerida valitsuse juurde. Välislepinguid pidi sõlmima valitsus ja need tuli esitada kinnitamiseks parlamendile. Valitsus kuulutas välja sõja, rahu ja kaitseseisukorra, mis tuli samuti esitada kinnitamiseks parlamendile. Rahuaegset kaitsevägede kõrgemat juhti eelnõus ega ka hiljem põhiseaduses paika ei pandud.<sup>111</sup>

Riigikohus pidas kogu võimu koondamist valitsusele hädaohtlikuks. Ka ei toetanud kohus presidendiameti väljaheitmist, viidates valitsusvahetustest tingitud takistustele rahvusvahelises suhtlemises.<sup>112</sup> Ka Otto Strandman (TE) hoiatas olukorra eest, kus välisriigi saadikud ei pruugi mõista, miks neid võtab jutule terve valitsus.<sup>113</sup>

Asutava Kogu üldkoosolekul käis Kristlik Rahvaerakond (KRE) taas välja idee, et täidesaatev võim võiks kuuluda presidendile, kuid see ettepanek lükati tagasi. Põhimõte, et valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, enam vaidlusi ei tekitanud. Kolmandal lugemisel 15. juunil otsustati, et parlamenti hakatakse nimetama Riigikoguks ja valitsuse juhti riigivanemaks. Asutav Kogu võttis põhiseaduse eelnõu lõplikult vastu juuli lõpus. Täielikult

<sup>109</sup> Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis 25.03.1920 teisel lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu. RA, ERA.15.2.374, 237-244p.

<sup>110</sup> ESDTP poolt 24.04.1920 põhiseaduskomisjonile esitatud ettepanekud põhiseaduse eelnõu V peatüki kohta. RA, ERA.15.2.375, 59-60; Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni koosolek 27.04.1920. RA, ERA.15.2.375, 57-57p.

<sup>111</sup> Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis kolmandal lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu lõplik redaktsioon. RA, ERA.15.2.375, 165-176. Hilisem sõjaminister Nikolai Reek leidis, et põhiseadus jättis lahendamata küsimuse, kas riigikaitse kõrgeim juht oli valitsus või Riigikogu, kuna viimane võis valitsuse iga silmapilk ametist vabastada. Vt Reek, Nikolai. Riigikaitse probleem ja uus põhiseadus. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 377.

<sup>112</sup> Riigikohtu märkused Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni poolt II lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu kohta. RA, ERA.15.2.375, 61-62.

<sup>113</sup> Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni koosolek 29.04.1920. RA, ERA.15.2.375, 68.

jõustus põhiseadus 21. detsembril 1920 ehk pärast parlamendivalimiste tulemuste väljakuulutamist.<sup>114</sup>

Põhiseadust üheksandaks riigi põhikorda määravaks aktiks nimetanud Uluotsa sõnul säilitas parlament enam-vähem Asutava Kogu tegevuse ajal välja kujunenud põhimõtted, kuigi Riigikogu kaotas võrreldes Asutava Koguga veidi võimu. Riigivanemast sai nii välis- kui ka sisepoliitika juht, kellele anti esindusfunktsioon ka välissuhtlemises, mis valitsemise ajutise korra järgi kuulus Asutava Kogu esimehele.<sup>115</sup>

Kuigi riigi sise- kui ka välispoliitika pidi toimuma valitsuse juhtimisel ning suunamisel, tugines valitsus parlamendi usaldusele, alludes parlamendi poliitilise kontrollile. Sellele viidanud Mägi sõnul suurenes põhiseadusega vormiliselt valitsuse iseseisvus rahvaesinduse suhtes ka riigi sise- ja välispoliitika suunamisel, praktikas osutus olukord aga teistsuguseks. Mägi hinnangul ei andnud põhiseadus riigivanemale mingit tuge temale antud õiguste edukaks kasutamiseks, kuna riigivanema seisund valitsusjuhina sõltus Riigikogu suvast.<sup>116</sup>

Ka Kliimanni sõnul koondunud kogu tegelik võim Riigikogule, kelle juhiseid pidi valitsus täitma. Samas andis põhiseadus Kliimanni hinnangul valitsusele oma kindlapiirilise pädevuse, millesse parlament ei võinud tungida ja ka vastupidi. Riigivanemat pidas Kliimann valitsuse välisorganiks.<sup>117</sup>

Maimu arvates jäeti põhiseaduses lahendamata võimude tasakaalustamise probleem. „Kuid siiski ei tule sellest järeldada, et võimud on rippumatud üksteisest. Teised võimuorganid on meil ripuvad Riigikogust,“ leidis Maim.<sup>118</sup>

Kui Piibu sõnul oli valitsusel kindel ja parlamendist sõltumatu kompetents, mida tulnuks suurendada, siis Maddisoni hinnangul kindlustati põhiseadusega valitsusele laialdane tegevuspiirkond. „Põhiseaduse järgi on algatus alati vabariigi valitsuse käes: tema teeb, tema otsustab, tema korraldab, rahvaesindus ainult kiidab heaks või ei kinnita,“ kirjutas Maddison, kes nimetas valitsust Riigikogu juhiks.<sup>119</sup>

Parlamendi kontrolliv valitsus polnud siiski põhiseaduse väljatöötajate eesmärgiks. Täidesaatev võim kuulus küll valitsusele, mis pidi juhtima nii sise- kui ka välispoliitikat, kuid samas sai valitsus tegutseda vaid parlamendi usaldusel, mis tähendas, et valitsuse tegevus

<sup>114</sup> Asutava Kogu koosolek 15.06.1920. RA, ERA.15.2.142, lk 14, 17-18; Asutava Kogu koosolek 31.07.1920. RA, ERA.15.2.154, lk 15; Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigi Teataja, 1920, nr 113/114, lk 897-901.

<sup>115</sup> Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 24; Uluots 1929: lk 4-6.

<sup>116</sup> Mägi 1954: lk 25; Mägi 1951: lk 34-35.

<sup>117</sup> Kliimann 1935b: lk 71; Kliimann 1935a: lk 27.

<sup>118</sup> Maim 1932: lk 274.

<sup>119</sup> Piip, Ants. Vabariigi valitsus. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 313; Piip, Ants. Riigivanema ameti juriidiline laad ja funktsioonid. Õigus, 1928, nr 5-7, lk 178-182; Maddison 1928: lk 198-200.

sõltus parlamendist ja seal esindatud jõudude omavahelistest kokkulepetest. Kuigi parlament sai valitsuse soovi korral lahkuma sundida, ei algatanud valitsusvahetusi mitte parlament, vaid erakonnad, kellest sõltus valitsusvõimu stabiilsus. See, kas parlamentaarse riigipea institutsioon oleks taganud stabiilsema valitsemise, jääb vastuseta küsimuseks.

### ***2.3. Valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadusest lähtuv pädevus***

1920. aasta põhiseaduse muutmise vajalikkuse üle hakati rääkima varsti pärast selle vastuvõtmist. Juriidilised ja ka poliitilised vaidlused käisid peamiselt selle üle, kas riigivanem oli põhiseaduse järgi riigipea.<sup>120</sup> Arusaamiseni, et valitsemiskorraldust tuleb muuta, jõuti ka Riigikogus, mille seitsmeliikmeline erikomisjon hakkas 1927. aasta sügisel välja töötama valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadust, mis täiendas oluliselt põhiseadust. Põhimõteteliste muudatuste tõttu võib seda võrrelda põhiseaduse muutmisega, kuigi Riigikogu nägi muudatustes üksnes põhiseaduse arendamist.<sup>121</sup> Järgnevalt vaatleme lähemalt seadusest osa, mis puudutab riigiinstitutsioonide välispoliitilist pädevust.

1927. aasta novembris erikomisjonis teisel lugemisel heaks kiidetud eelnõu sõnastuse järgi esindas riigivanem vabariiki ja tal pidid rahvusvahelises läbikäimises olema riigipea õigused. Valitsuse nõusolekul tuli riigivanemal nimetada saadikud ja konsulid välisriikidesse ja kutsuda nad ära. Riigivanem pidi võtma vastu välissaadikud, kes tuli akrediteerida valitsuse juurde. Rahvusvaheliste lepingute ratifikatsioonidokument tuli anda välja riigivanema nimel.<sup>122</sup>

Vaieldi ka selle üle, kas välisministeeriumi ülesandeks oli välispoliitika korraldamine ja juhtimine või lihtsalt korraldamine. Välisministeeriumit välispoliitika tegelikuks juhiks nimetanud Jaan Soots, kes kuulus 1920. aasta Riigikogu valimiste eel Maaliidust ümberorganiseerimisel asutatud Põllumeeste Kogude (PK) ridadesse, kaitses oma seisukohta nii: „Kui ma võtan voorimehe ja käsin sõita Kosele. Sellega määran ära sõidusuuna. Sõiduki juhtimine ja ka vastutus korraliku sõidu eest jääb voorimehe peale. Välisministeerium ei ole puht tehniline aparaat, vaid on tegelik juht.“ Siiski otsustas komisjoni enamus sõnastuse kasuks, mille järgi välisministeerium korraldas välispoliitikat, sest põhiseaduse järgi juhtis

---

<sup>120</sup> Selle üle vaieldi ka VI ja VII õigusteadlaste päevadel, kus lõpuks otsustati ühehäälselt, et põhiseaduse muutmiseks puudub vajadus. Õigus, 1927, nr 6, lk 161-184; Õigus, 1928, nr 5-7, lk 137-224.

<sup>121</sup> Sellele on viidanud ka Piip. Vt Piip, Ants. Vabariigi valitsus. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 322.

<sup>122</sup> Vabariigi valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse erikomisjonis teisel lugemisel vastu võetud eelnõu. RA, ERA.80.3.386, 14p-15.

välispoliitikat valitsus. Samuti tekitas küsimusi, kellele alluvad välissaadikud. Välisministri abi August Schmidt tunnistas segadust, teatades, et selle lahendamiseks töötati välja välisteenistuse seadust.<sup>123</sup>

Kolmandale lugemisele jõudis eelnõu 1928. aasta sügisel. Siis kutsuti koosolekule ka Tartu Ülikooli riigiõiguse professor Maim ja rahvusvahelise õiguse professor Piip ning välisminister Hans Rebane (PK). Piibu sõnul oli eelnõu üheks eesmärgiks praktiline vajadus tugevdada valitsusvõimu ja muuta seda iseseisvamaks, mis tema sõnul vastas põhiseaduse vaimule. Piip pakkus välja riigivanemale vetoõiguse andmise. Maim vaidles Piibule vastu, viidates põhiseaduses toodud kollegiaalse valitsuse põhimõttele. „Kolleegiumi mõte on see, et Riigivanem ministritega koos töotaks. Riigivanem ei ole president vaid rohkem side looja valitsuses,“ ütles Maim. Piip nimetas riigivanemat rahvusvahelises suhtluses riigipeaks, mida tema sõnul kinnitas ka põhiseadus. Ta juhtis tähelepanu, et Eestis oli akrediteeritud diplomaatilisi esindajaid nii valitsuse kui ka riigivanema juurde, pooldades ise akrediteerimist riigivanema juurde. Välislepingud tuli Piibu arvates sõlmida riigivanema nimel, kuigi põhiseaduse järgi võis tema sõnul seda teha ka valitsus. Maimu hinnangul tuli välislepingud sõlmida põhiseaduse järgi ehk vabariigi nimel, ratifikatsiooni võis alla kirjutada aga riigivanem. Välisminister Rebane pidas valitsuse ja riigivanema võimu suurendamist küll vajalikuks, kuid vastuollu minevaks põhiseadusega. „Meie põhiseadus on maksma pannud parlamendi absolutismi ja sellest välja minnes oleks loogilisem, kui riigi esitajaks oleks Riigikogu esimees, mitte Riigivanem,“ ütles Rebane. Talle vastu vaieldnud Piibu sõnul ei saanud põhiseadusest aga järeldada, et Eestis valitseb absoluutne parlamentarism.<sup>124</sup>

Oktoobris jõudis komisjoni valitsuse kava, mille järgi riigivanem esindas vabariiki rahvusvahelises läbikäimises riigipeana, saatis välisriikidesse diplomaatilisi esindajaid ja kutsus neid tagasi valitsuse nõusolekul. Välissaadikud tuli akrediteerida riigivanema juurde. Riigivanem pidi sõlmima lepinguid välisriikidega valitsuse otsuse põhjal. Riigivanem sai ka

---

<sup>123</sup> Vabariigi valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse erikomisjoni koosolek 11.05.1928. RA, ERA.80.3.386, 71p-72. Enne välisteenistuse seaduse (Riigi Teataja, 1930, nr 45, lk 477-478) vastuvõtmist 1930. aastal lähtuti Vene keisririigi vastavatest seadustest ja 1924. aasta riigiteenistuse seadusest. Välisteenistuse seaduses fikseeriti ametiastmed, teenistusse astumise kord, teenistujate õigused jne. Saatkonna juhi (saadik, *chargé d'affaires* või alaline esindaja) pidi seaduse järgi ametisse nimetama riigivanem valitsuse nõusolekul. Välisministri abi, välisministeeriumi osakonna juhatajad ja peakonsulid pidi ametisse nimetama valitsus. Kõik ülejäänud ametnikud välisteenistuse alal pidi ametisse nimetama välisminister. Samuti sai riigivanem õiguse valitsuse nõusolekul saatkonna juhi tema kohalt ära kutsuda. Näiteks tegi peaminister riigivanema ülesannetes Konstantin Päts seda 1934. aasta aprillis, kutsudes saadiku kohalt tagasi Karl Robert Pusta ja vabastades ta järgmisel aastal ametist. Välisminister sai tagasi kutsuda enda poolt nimetatud välisteenistujaid.

<sup>124</sup> Vabariigi valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse erikomisjoni koosolek 13.10.1928. RA, ERA.80.3.386, 82-88p.

õiguse jätta täitmata valitsuse otsus, mille vastu ta ise hääletas. Välisministeeriumi ülesandeks oli korraldada suhteid välisriikidega. See kava kiideti komisjonis sisuliselt ka heaks.<sup>125</sup>

1925. aastal ESDTP ja Eesti Iseseisva Sotsialistliku Tööliste Partei (EISTP) ühinemisel loodud Eesti Sotsialistliku Tööliste Partei (ESTP) ridadesse kuulunud Aleksander Jõeäär tegi eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus aga täiesti uue ettepaneku. ESTP arvates võinuks välisministri ülesanded panna riigivanemale ja välisministeeriumi ära kaotada. „Meil jääb ikkagi parlament valitsejaks, ning ei ole tähtis ministrite arv,“ põhjendas Jõeäär.<sup>126</sup> Eelnõu saadetigi tagasi komisjoni, mis selles küsimuses oma seisukohta ei muutnud. Küll aga otsustas komisjon vastu võtta PK ettepaneku loobuda riigivanema õigusest jätta valitsuse otsus täitmata.<sup>127</sup> Seejärel saadeti eelnõu tagasi Riigikokku, kus see suuri vaidlusi enam ei tekitanud. Nn seitsme ministeeriumi seadus võeti lõplikult vastu 1929. aasta märtsis.<sup>128</sup>

Seadusega toonitati riigivanema erilist pädevust, määrates üksikasjalikumalt kindlaks tema eriõigused, kärpides osaliselt valitsuse õigusi. Ka kinnitati, et riigivanem oli rahvusvahelises suhtluses riigipea, laiendades tema sellealaseid ülesandeid. Tuleb nõustuda Piibuga, kelle sõnul sai sellega riigivanemast valitsuse tõeline juht.<sup>129</sup>

## ***2.4. Juhtumianalüüs: Rahvasteliidu küsimus Asutavas Kogus ja Riigikogus***

Soovi Rahvasteliiduga liitumiseks avaldas Ajutine Valitsus juba 1918. aasta novembri deklaratsioonis.<sup>130</sup> 1920. aasta märtsi lõpus kiitis valitsus heaks välisministri ettepaneku Rahvasteliitu astumise kohta.<sup>131</sup> Seejärel kasutas peaminister Tõnisson valitsemise ajutises korras ette nähtud võimalust, tehes valitsuse nimel ettepaneku kutsuda Asutav Kogu erakorralisele koosolekule, et arutada Eesti astumist Rahvasteliitu. Ettepanek kiideti ka heaks.<sup>132</sup>

<sup>125</sup> Vabariigi valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse erikomisjoni koosolek 18.10.1928. RA, ERA.80.3.386, 94-94p.

<sup>126</sup> III Riigikogu: VII istungjärg: protokollid nr. 169-199. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1928, lk 825-827.

<sup>127</sup> Vabariigi valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse erikomisjoni koosolek 15.02.1929. RA, ERA.80.3.386, 157p-158p.

<sup>128</sup> III Riigikogu: VIII istungjärg: protokollid nr. 200-241. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1929, lk 1210; Vabariigi valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadus. Riigi Teataja, 1929, nr 28, lk 255-259.

<sup>129</sup> Piip, Ants. Vabariigi valitsus. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 321; Piip 1936: lk 234-235.

<sup>130</sup> Eesti! Sa seisad lootusrikka tuleviku lävel, kus sa vabalt ja iseseisvalt oma saatust määrata ja juhtida võid: Eesti riikluse alusdokumendid 1917-1920. [koostanud Ago Pajur]. Tartu, Eesti Ajalooarhiiv, 2008, lk 70.

<sup>131</sup> Vabariigi Valitsuse koosolek 30.03.1920. RA, ERA 957.8.134, 75.

<sup>132</sup> Asutava Kogu koosolek 13.04.1920. RA, ERA.15.2.119, nummerdamata.

Rahvaesindajatel tuli arvestada, et Rahvasteliitu enda vastu suunatud organisatsiooniks pidanud idanaaber sellele hästi ei vaata. Samuti andis Tartu rahulepingu tekst Moskvale võimaluse süüdistada Eestit rahulepingu põhimõtete rikkumises.<sup>133</sup> Liitumissoov tähendas tunnistamist, et alalise neutraliteedi taotlemine oli muutunud kättesaamatuks.

Ajutise valitsemise korra järgi pidi valitsus Asutavale Kogule aru andma mitte üksnes oma tegevusest, vaid ka kavatsustest. Tõnissoni erakonnakaaslasest välisminister Birk paluski Rahvasteliiduga liitumiseks vajalike sammude astumiseks anda Asutaval Kogul valitsusele volitus. Esseer Kruus protestis Asutavas Kogus valitsusele volituste andmise vastu. „Rahvaste Liit on sündinud ühenduses Versailles rahulepinguga, s.o. rahuga, milles peituvad tulevaste sõdade algidud,“ põhjendas Kruus. Sellega kasutas ta rahvasaadiku parlamentaarset õigust valitsuse tegevust arvustada. Küll aga ei esitatud valitsusele arupärimist, millele valitsus pidanuks vastama, kui selleks avaldas kirjalikult soovi vähemalt kolm Asutava Kogu liiget. Esseeridel oli Asutavas Kogus seitse liiget, kuid arupärimise võimalust ei kasutatud. Veel samal päeval toimunud hääletusel otsustasid rahvaesindajad kuue vastuhäälega anda valitsusele volitused astuda samme Rahvasteliiduga liitumiseks.<sup>134</sup> Kuigi hääletustulemused pole teada, hääletasid tõenäoliselt vastu kõik koosolekul viibinud esseerid, kes nimetasid oma rahvasteliiduks Kommunistlikku Internatsionaali.<sup>135</sup>

Pärast Asutavalt Kogult heakskiidu saamist andis valitsus 20. aprillil välisministrile ülesande hakata tegutsema Rahvasteliidu liikmeks saamise nimel. Välisesindajad esitasidki hulga memorandumeid liiduga ühinemiseks. Oktoobris kiitis valitsus heaks välisministri ettepaneku saata Rahvasteliidu liikmetele ja liikmeks kutsutud riikidele sooviavaldus, et need riigid tunnustaksid Eesti iseseisvust. Samuti andis valitsus välisministrile ülesande saata märgukirjad kõigile Rahvasteliidu liikmesriikidele, et need toetaksid Eesti vastuvõtmist Rahvasteliitu.<sup>136</sup> Rahvasteliidu esimesel täiskogul 1920. aasta novembris Eestit veel liikmeks ei võetud.<sup>137</sup> Selleni jõuti 1921. aasta 22. septembril Riigikogu esimese koosseisu ajal.

Eesti vastuvõtmisest Rahvasteliitu teavitas välisministri kohusetäitja Juhan Kukk (TE) oktoobri alguses istungjärgule kogunenud Riigikogu erakorralise teadaandega.<sup>138</sup> Kuna tegu polnud välislepinguga, ei järgnenud sellele ka lugemisprotsessi. Samas ei kasutanud

<sup>133</sup> Vt Medijainen, Eero. „Ajalooline vale“: Eesti alaline neutraliteet Tartu rahulepingus. *Acta Societatis Martensis*, 2005, nr 1, lk 173-186. Seene sõnul ei mainita Rahvasteliidu põhikirjas küll sõna „neutraliteet“, kuid seda peeti vaikumisi sobimatuks Rahvasteliidu süsteemiga. Seene 2001: lk 50.

<sup>134</sup> Asutava Kogu koosolek 15.04.1920. RA, ERA.15.2.120, 1-16.

<sup>135</sup> Asutava Kogu koosolek 30.04.1920. RA, ERA.15.2.125, 36.

<sup>136</sup> Vabariigi Valitsuse koosolekud 16.04, 20.10 ja 27.10.1920. RA, ERA.957.8.134, 88, 206, 212.

<sup>137</sup> Made, Vahur. *Külalisena maailmapoliitikas: Eesti ja Rahvasteliit 1919-1946*. Tartu, Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999: lk 86-87.

<sup>138</sup> I Riigikogu: IV istungjärg: protokollid nr. 64-90. Tallinn, Täht, 1921, lk 5.

Rahvasteliidu kriitikutest parlamendisaadikud võimalusi, mida pakkus neile 1921. aasta kevadel jõustunud Riigikogu kodukord.

See andis opositsioonile laialdased võimalused obstruktsiooniks, võimaldas rahvaesindajatel valitsuselt selle tegevuse kohta aru nõuda. Iga Riigikogu liige sai esineda ka erakorralise teadaandega, mis sarnaselt arupärimisele võis lõppeda valitsusele umbusalduse avaldamisega. Läbirääkimised erakorralise teadaande üle toimusid aga vaid siis, kui koosoleku juhataja pidas teadaannet põhjendatuks ja Riigikogu seda toetas. See tähendas, et erakorralist teadaannet ei saanud kasutada valitsuse tegevuse arvustamiseks, kui selle vastu olid valitsusrühmad. Arupärimisel pidi olema vähemalt kolme rahvasaadiku allkiri, kuid arupärimine loeti vastuvõetuks kui seda toetas vähemalt 25 saadikut. Riigikogu juhatus võis arupärimisest keelduda, kui see sisaldas üleskutset kuritegevusele või haavavaid ütlusi. Kui arupärija polnud vastusega rahul, järgnesid läbirääkimised, millega parlament sai võimaluse avaldada valitsusele umbusaldust.<sup>139</sup> Lisaks võis iga Riigikogu liige esitada ka küsimuse, kuid see ei saanud lõppeda valitsusele umbusalduse avaldamisega ja juhatus võis selle samuti tagasi lükata.<sup>140</sup> Maim pidas küsimusega valitsuse poole pöördumist iga Riigikogu liikme isiklikuks õiguseks, arupärimist aga Riigikogu kui terviku õiguseks, millega tunnustati küsimus riiklikuks teemaks. Seeläbi teostas Riigikogu tema sõnul otsest kontrolli valitsuse üle.<sup>141</sup> Rahvasteliiduga liitumise küsimuses ei kasutanud Riigikogu saadikud kordagi neid põhiseaduses ja kodukorras ette nähtud võimalusi. See näitab, et Rahvasteliiduga liitumise vajalikkuses olid peamised erakonnad üksmeelel.

Siiski kritiseerisid vasakpoolsed Riigikogus Rahvasteliitu ka pärast selle liikmeks saamist. Näiteks EISTP soovis kasutada arupärimise õigust, et küsida Rahvasteliidu töötoimkonna konverentsi delegaatide valimise kohta, mida EISTP teatel tehti ametiühingute nõusolekuta. Arupärimist toetas 12 saadikut, mistõttu ei võetud seda vastu.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Ükski 1920. aasta põhiseaduse ajal tegutsenud valitsus ei astunud tagasi Riigikogu otsese umbusaldamise järel. Mägi arvates polnud Riigikogul vajadust seda põhiseaduslikku õigust kasutada, kuna valitsus lahkus enne, kui Riigikogu oleks teda selleks sundinud. (Mägi, Artur. Märkmeid Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse puhul. Õigus, 1932, nr 2, lk 74) Parmingu sõnul enamikel juhtudel valitsuskoalitsioon lihtsalt lagunes, kuid sellele vaatamata osalesid samad erakonnad tavaliselt ka järgmise valitsuse moodustamisel. (Parming 1975: lk 13) Korsakov nimetas vähem kategooriliseks umbusalduse avaldamise mooduseks parlamendile esitatud seaduseprojektide tagasilükkamist, mille tulemusena ka mitu valitsust tagasi astus. (Korsakov 1931a: lk 5, 24-25) Maim pidas valitsuse ametist lahkumist koalitsiooni lagunemise loogiliseks tagajärjeks. „Formaalsel umbusaldushääletusel ei oleks siin erilist tähendust. Seda ei tule ka ette, sest õigupoolest pole kellelegi umbusaldust avaldada. Niisiis jääb vabatahtlik tagasiastumine ainsaks vahendiks, millega valitsuse lahkumise tõsiasjale mingisugune väline vorm anda,“ leidis Maim oma uurimuses „Parlamentarism ja suveräänne riik“. Maim, Nikolai. Mundoloogia. [koostaja Kristin Strauss]. Tartu, Ilmamaa, 2008, lk 186.

<sup>140</sup> Riigikogu kodukord. Riigi Teataja, 1921, nr 33, lk 209-216.

<sup>141</sup> Maim 1932: lk 281-282.

<sup>142</sup> I Riigikogu: IV istungjärk 1921: lk 360-361, 363. EISTP-l oli rahulolematuseks ka põhjust, sest valitsus määras välisministri ettepanekul töökonverentsi delegatsiooni liikmeks tööliste poolt Riigikogu

Riigikogu kodukorda muudeti ja täiendati aastatel 1922-1931 kuuel korral, kuid valitsuse ja parlamendi omavahelist vahekorda need ei muutnud.<sup>143</sup> Praktikas tekkinud küsimusi, millele kodukord vastust ei andnud, lahendas Riigikogu vanematekogu. Näiteks andis vanematekogu valitsusele ja selle liikmetele võimaluse aruande või seletuse korras tutvustada Riigikogule tähtsamaid sündmusi või kavatsusi, millele võisid järgneda läbirääkimised ning ettepanekud.<sup>144</sup>

Seda võimalust kasutas valitsus Rahvasteliidu täiskogu tööst Riigikogus ülevaate tegemiseks. Esimese sellise ülevaate andis välisminister Piip Riigikogus valitsuse käsul 1922. aasta sügisel.<sup>145</sup> Edasipidi kujunes välisministri või mõne delegatsiooni liikme aruanne täiskogu tööst traditsiooniks. Lisaks anti ülevaade ka väliskomisjonile.

Piibu sõnul kujunes välja praktika, et iga tähtsam rahvusvaheline akt tehti enne selle teostamist teatavaks väliskomisjonile, millel oli õigus avaldada selle kohta oma arvamust, mis polnud küll siduv.<sup>146</sup> 1920. aastatel Eesti välissuhete kuningaks nimetatud väliskomisjonis arutati läbi ja kooskõlastati tulevaste Eesti saadikute kandidatuur, samuti otsustati, kas ja kellega milliseid lepinguid sõlmida jne.<sup>147</sup>

Hõõrumisi tekitas Rahvasteliidu delegatsiooni koosseisu moodustamine, milleks puudus kindel reglement. Korra – 1925. aasta Rahvasteliidu kuuendal täiskogul – kuulusid delegatsiooni ainult Riigikogu esindajad.<sup>148</sup> Seda tuletas hiljem meelde hilisem välisminister Rebane, kelle sõnul pidanuks delegatsiooni juhtima välisminister kui välispoliitika tegelik juht ning andma seal väärilise koha kutselistele diplomaatidele.<sup>149</sup> Kui aga Rebane sõitis 1928. aastal ise välisministrina Rahvasteliidu üheksandale täiskogule, siis kuulusid

---

sotsiaaldemokraadist saadiku Mihkel Martna. Vt Vabariigi Valitsuse koosolek 14.10.1921. RA, ERA.957.8.323, 136.

<sup>143</sup> Riigikogu kodukorra täiendamise seadus. Riigi Teataja, 1922, nr 159, lk 776; Riigikogu kodukorra muutmise seadus. Riigi Teataja, 1923, nr 95, lk 693; Riigikogu kodukorra muutmise seadus. Riigi Teataja, 1926, nr 62, lk 801; Riigikogu kodukorra täiendamise seadus. Riigi Teataja, 1929, nr 30, lk 274; Riigikogu ankeetkomisjoni seadus. Riigi Teataja, 1931, nr 23, lk 213-214; Riigikogu kodukorra muutmise ja täiendamise seadus. Riigi Teataja, 1931, nr 50, lk 666.

<sup>144</sup> Riigikogu vanematekogu koosolek 22.10.1922. RA, ERA.80.1.468, 31-31p.

<sup>145</sup> Vabariigi Valitsuse koosolek 20.10.1922. RA, ERA.957.8.441, 216; I Riigikogu: VIII istungjärg: protokollid nr. 143-184. Tallinn, Täht, 1922, lk 947-984.

<sup>146</sup> Piip 1936: lk 239.

<sup>147</sup> Medijainen 1997: lk 36. Kuna ministrid võisid samal ajal olla ka Riigikogu saadikud, said nad kuuluda ka komisjonidesse. Riigikogu vanematekogu kuulutas valitsusliikmete komisjonidesse kuulumise ja koosolekute juhatamise mittesoovitavaks 1923. aasta suvel (Riigikogu vanematekogu koosolek 19.06.1923. RA, ERA.80.2.400, 5). Enne seda oli näiteks sõjaminister Soots aastatel 1921-1923 riigikaitsekomisjoni liige. Ükski välisminister siiski väliskomisjoni liige ei olnud.

<sup>148</sup> Välisministri ettepanekul kinnitas valitsus Rahvasteliidu delegatsiooni koosseisus Riigikogu esimees August Rei, Riigikogu liikmed Laidoner ja Ado Anderkopp (TE) ning sekretäriks välisministeeriumi poliitilise büroo juhataja Öpik. (Vabariigi Valitsuse koosolek 31.08.1925. RA, ERA.957.8.805, 193) Arumäe sõnul ei kuulunud välisminister Pusta delegatsiooni tüli tõttu väliskomisjoniga. Vt Arumäe 1983: lk 169-170.

<sup>149</sup> III Riigikogu: III istungjärg: protokollid nr. 35-90. Tallinn, Riigi Trükkikoda, 1927, lk 1268.



delegatsiooni väliskomisjoni esimees Laidoner, Varssavisse saadikuks suundunud Strandman ja sekretärina välisministeeriumi büroojuhataja Jüri Sammul.<sup>150</sup> Kutseline diplomaat oli neist vaid viimane.

Pärast Rebase käiku Genfi kasutasid rahvasaadikud esmakordselt võimalust pidada välisministri Rahvasteliidu täiskogu kokkuvõtte üle läbirääkimisi. Sotsiaaldemokraat Martna pidas Rebase aruannet äärmiselt kahvatuks, lisades, et Rahvasteliit pole „rahuinstrument, millisena meie teda näha soovime“. Samuti leidis Martna, et Rahvasteliidu delegatsiooni peaks valitsuse asemel valima Riigikogu. Martna erakonnakaaslane Leopold Johanson lausus, et valitsuserakonnad varjavad avalikkuse eest välispoliitikat, nimetades seda kinniste uste poliitikaks. Nende parteikaaslane Aleksander Oinas heitis ette, et parlamenti ei hoitud välisküsimustega kursis, öeldes, et välispoliitikat „lahendatakse ainult kinnises väliskomisjonis, teised Riigikogu liikmed saavad teateid ainult mõnest väikesest Eta (Eesti Teadeteagentuur – J. T.) informatsioonist.“ Oinas leidis, et osa diplomaatilisest kirjavahetusest peaks olema saadikutele kättesaadav. Kommunistlik Eesti Tööliste Partei (ETP) pidas Rahvasteliitu aga suitsukatteks sõjaks valmistumisel. Sotsid panid ette üleminekuvormeli<sup>151</sup>, mille kohaselt valitsuse välispoliitika polnud kooskõlas Eesti Vabariigi huvidega. Samuti heideti valitsusele ette, et see ei esitanud Riigikogule tarvilikke aruandeid rahvusvahelistest konverentsidest osavõtmise kohta ega täitnud rahvusvahelisi sotsiaalolude parandamise ja töökaitse lepinguid. ETP esitas teise üleminekuvormeli, mille kohaselt polnud mõtet suuri kulusi põhjustava ja tulemusi mitte andva Rahvasteliidu tööst osa võtta. Kumbki üleminekuvormel polnud otsene umbusaldusavaldus valitsusele või selle liikmele. Kui aga valitsus oleks seda nii tõlgendanud, võinuks ta kodukorra järgi sellest enne hääletust Riigikogu teavitada või peale hääletamist tõstatada usalduse küsimuse. Seda aga ei juhtunud, kuna motiveeritud üleminekuvormelid lükati tagasi ja võeti vastu lihtüleminekuvormel.<sup>152</sup>

Kas kriitikast oli kasu või mitte, aga Rebase järeltulija välisministri ametis Jaan Lattik (KRE) tutvustas Eesti seisukohti enne Rahvasteliidu kümnendat täiskogu väliskomisjonis, leides muu hulgas, et Eesti peaks alustama eeltöid, et saada Rahvasteliidu Nõukogu liikmeks. Selle vastu olid aga ESTP poliitikud. Martna pidas seda väikeriigi jaoks liiga kulukaks. Samuti leidis Martna, et Rahvasteliidu delegatsiooni paika pannes oleks pidanud valitsus ära

---

<sup>150</sup> Vabariigi Valitsuse otsus 8.08.1928 Eesti delegatsiooni koosseisu kohta Rahvasteliidu üheksandast korralisest täiskogust osavõtuks koos kirjavahetusega. RA, ERA.957.8.1034, 2.

<sup>151</sup> Sisuliselt Riigikogu otsus, mis võimaldas parlamendil avaldada oma suhtumist valitsuse tegevuse, teadaande või esinemise kohta. Eristati lihtüleminekuvormelit, mille tavaliselt esitas valitsuskoalitsiooni kuuluv rühm ja motiveeritud üleminekuvormelit, mille tavaliselt esitas opositsioon ja milles kritiseeriti valituse tegevust.

<sup>152</sup> III Riigikogu: III istungjärg 1927: lk 243-278.

kuulama väliskomisjoni arvamuse.<sup>153</sup> ESTP kritiseeris Laidoneri delegatsiooni määramist, kuid Jaan Teemant (PK) ei pidanud etteheiteid Laidonerile õigustatuks ja lisas, et valitsus ei pea enne delegatsiooni nimetamist saada väliskomisjoni nõusolekut.<sup>154</sup> Täiskogu järel andis Lattik selle töö kohta infot väliskomisjonile enne, kui Riigikogu 1929. aasta oktoobri lõpus sügisesele istungjärgule kogunes.<sup>155</sup> Riigikogu üldistungil tegi Lattik täiskogu tööst vaid lühikese ülevaate, osutades kirjalikule aruandele. Olgu öeldud, et Lattiku suuline ülevaade ja sellele järgnenud arutelu jäid ka viimaseks omataoliseks.<sup>156</sup> Edaspidi valitsus Rahvasteliidu täiskogu tööst Riigikogu üldistungil eraldi teadaandena enam ülevaadet ei teinud ja sellega katkes 1922. aastal alanud tava. Tõsi, ülevaated jätkusid väliskomisjonis.

1929. aasta täiskogu oli ka esimene kord, kui Eesti delegatsiooni koosseisu ei kuulunud Riigikogu esindajat. See jäi nii kuni iseseisvuse kaotamiseni. Ühelt poolt võib selle põhjuseks pidada seni pea kõigi Rahvasteliidu delegatsioonide koosseisu kuulunud Laidoneri taandumist parlamendipoliitikast, kuigi 1931. aastal kaasati Laidoner välisministri ettepanekul ja valitsuse heakskiidul Genfi saadetud desarmeerimiskomisjoni delegatsiooni peadelegaadiks ja 1932. aastal ka delegaadiks Rahvasteliidu erakorralisele istungjärgule.<sup>157</sup> Teisalt võib põhjuseks pidada ka karjääridiplomaatia aluste paikapanemist välis teenistuse seaduses ja alalise esindaja koha loomist Rahvasteliidu juures. See tähendas, et suhete korraldamine läks välisministeeriumile koos välisesindustega. Made hinnangul oli viimaste roll Rahvasteliiduga kontakti hoidmisel välisministeeriumist ehk tähtsamgi, kuna nad olid Rahvasteliidu sekretariaadiga pidevalt ühenduses ja välisministeerium sõltus välisesindajate poolt hangitud ning Tallinnasse peamajja saadetud infost.<sup>158</sup>

Kui Lattikule heideti ette, et ta ei teavita välisministrina väliskomisjoni piisavalt ja Lattik vastas 1930. aasta 7. veebruaril esialgu kriitikutele väliskomisjonis, et „valitsema peab valitsus, mitte väliskomisjon“, siis kuu lõpus küsis Lattik komisjoni arvamust Rahvasteliidu juurde alalise esindaja koha asutamise kohta. Lattiku sõnul kavatses valitsus Genfi esindaja ülesanded panna Rooma saadikule, kuid Riigikogu eelarve alamkomisjon pooldas iseseisva nõuniku koha asutamist Genfi. Arvamused väliskomisjonis kõikusid seinast sein, kuid otsust

<sup>153</sup> Rahvasteliidu kümnenda täiskogu delegatsiooni moodustasid välisministeeriumi ettepanekul ja valitsuse kinnitusel välisminister Lattik, Riigikogust lahkunud Laidoner, väliskomisjoni esimees Tõnisson, välisministri abi August Schmidt ja sekretär Georg Meri. Välisministri ettepanek 1.08.1929 ja Vabariigi Valitsuse otsus 7.08.1929. RA, ERA.957.8.1086, 2.

<sup>154</sup> Riigikogu väliskomisjoni koosolek 27.08.1929. RA, ERA.957.18.33, 13-15.

<sup>155</sup> Riigikogu väliskomisjoni koosolek 9.10.1929. RA, ERA.957.18.33, 16-17.

<sup>156</sup> Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: II istungjärg: 7. koosolekust 7. oktoobril 22. koosolekuni 18. detsembril 1929. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1929, lk 124-125, 136-144.

<sup>157</sup> Vabariigi Valitsuse otsus 19.08.1931. RA, ERA.957.8.1132, nummerdamata; Vabariigi Valitsuse otsus 4.03.1932. RA, ERA.957.8.1197, nummerdamata.

<sup>158</sup> Made 1999: lk 103.

ei tehtud.<sup>159</sup> Sellele vaatamata nimetas valitsus 1931. aastal August Schmidt saadikuks Rooma ja ühtlasi alaliseks esindajaks Rahvasteliidu juurde Genfi.<sup>160</sup> Resideerima hakkas Schmidt Roomas, hiljem ka Londonis. Lisaks nimetas valitsus Genfi esimeseks sekretäriks välisministeeriumi poliitilise osakonna Rahvasteliidu büroo juhataja Johannes Kõdari.<sup>161</sup> Sellele vaatamata jätkati ka edaspidi delegatsioonide saatmist täiskogule.<sup>162</sup>

Olgu öeldud, et Rahvasteliiduga seonduv jäi oluliseks välispoliitiliseks küsimuseks Eestis kuni okupatsioonini. Näiteks 1938. aasta sügisel tekitas Riigikogus pahameelt asjaolu, et välisminister Selter kuulutas ilma parlamendi eelneva nõusolekuta Genfis Rahvasteliidu üldkogul, et Eesti otsustab edaspidi ise, kas ta rakendab Rahvasteliidu põhikirja 16. sanktsioonideparagrahvi.<sup>163</sup> Selle põhjuseks oli kartus, et sanktsioone toetades võiks Eesti sattuda olukorda, kus idanaaber nõuab Rahvasteliidu liikmena oma vägedele sissemarsi õigust Eestisse. Kuigi Riigikogu kiitis selle erapooletuse poliitika väljakuulutamiseni viinud sammu põhimõtteliselt heaks, polnud esinduskogu rahul, et Selter ei küsinud deklaratsiooniks varem luba Riigikogult. Selter põhjendas seda istungjärkude vaheajaga, samuti viitas ta sellele, et alles Genfis saavutati kokkulepe Läti ja Leeduga samasisulise deklaratsiooni esitamiseks, mis ei võimaldanud Riigikoguga konsulteerimist. Ka osutas Selter, et deklaratsiooniks oli kahe koja välis- ja riigikaitsekomisjonide varasem nõusolek. Kuigi ühisel koosolekul suvel teemat tõepoolest arutati ja keegi polnud taolise deklaratsiooni vastu, ei pandud paika selle täpset sõnastust ja esitamise aega. Kuigi ka 20. septembril toimunud järgmisel komisjonide ühiskoosolekul heideti välisministrile ette, et ta eelnevalt oma deklaratsioonist komisjone ei teavitanud, kiideti samm sisuliselt heaks. Ka otsustati, et otsuse peab kinnitama Riigikogu.<sup>164</sup> Kuigi Riigivolikogus heideti välisministrile ette, kuidas valitsus deklaratsiooni ja

<sup>159</sup> Riigikogu väliskomisjoni koosolekud 7.02 ja 20.02.1930. RA, ERA.957.18.33, 37, 43-45.

<sup>160</sup> Valitsuse otsus 4.02.1931. RA, ERA.31.2.168, 201.

<sup>161</sup> Medijainen 1997: lk 135.

<sup>162</sup> Pärast 1934. aasta märtsi riigipööret nimetas Rahvasteliidu Eesti delegaadid kuni 1936. aastani välisministeeriumi ettepanekul riigivanem peaministri ülesannetes, kuid koosseisus see suuri muudatusi kaasa ei toonud. Delegatsiooni juhtis edaspidi välisminister või alaline esindaja Rahvasteliidu juures August Schmidt, samuti kuulus delegatsiooni nõunik Kõdar. 1936. aastal osales lisaks välisminister Friedrich Akelile, Schmidtile ja Kõdarile delegatsiooni koosseisus ka samal aastal välisministeeriumi poliitilise osakonna direktori kohusetäitjaks nimetatud Nikolai Kaasik, kes kuulus ka kõigisse järgnevatesse delegatsioonidesse kuni 1939. aastani. 1937. aastal määras delegatsiooni liikmed välisministri ettepanekul riigihoidja, kuid koosseis jäi põhimõtteliselt samaks – välisminister Akel, Schmidt, Kaasik ja Kõdar. 1938. aastal nimetas delegatsiooni liikmed välisministri ettepanekul president, delegatsiooni kuulusid välisminister Selter, Schmidt, Kaasik ja Kõdar. 1939. aasta delegatsiooni, kuhu kuulusid Schmidt asemel Rahvasteliidu juurde alaliseks esindajaks saadetud Selter, Kaasik ja Kõdar, kuid mitte välisminister, nimetas samuti president Päts. Nagu öeldud, kaasati parlamendisaadikud delegatsiooni viimane kord 1929. aastal. Made sõnul näitas Rahvasteliidu problemaatikaga tegelenud piiratud inimeste ring, et Eesti välispoliitiline juhtkond ei seadnud kunagi eesmärgiks Eesti muutmist Rahvasteliidu aktiivseks liikmeks. Made 1999: lk 104.

<sup>163</sup> Selteri deklaratsioon Rahvasteliidu täiskogus 19.09.1938. RA, ERA.957.14.581, 86-87.

<sup>164</sup> Riiginõukogu ja Riigivolikogu välis- ja riigikaitsekomisjonide ühised koosolekud 8.06 ja 20.09.1938. RA, ERA.957.18.34, 89-95, 96-100.

välispoliitika suunamuutuse läbi viis, anti heakskiit valitsuse välispoliitikale ja eraldi selle sammudele Rahvasteliidu pakti 16 tõlgendamisel.<sup>165</sup>

Rahvasteliidu näite puhul võib järeldada, et kuigi õiguslikult oli välissuhtlemisalane õiguslik pädevus jagatud parlamendi ja valitsuse vahel, kuulus poliitiline pädevus valitsusele. Suhtluse korraldamine Rahvasteliiduga polnud täpselt fikseeritud, mis tekitas konflikte parlamendi ja valitsuse vahel Eesti delegatsioonide koosseisude määramisel. Mõlemad nägid Rahvasteliidus aga julgeolekugarantiid. Eesti Rahvasteliidu liikmelisust kahtluse alla seadvad jõud ei saavutanud parlamendis kunagi ülekaalu, mistõttu ei tekkinud neil võimalust Rahvasteliidu liikmelisust toetanud erakondadest koosnenud valitsuskoalitsioonidele selles küsimuses umbusaldust avaldada. Valitsus eelistas Rahvasteliiduga seonduva kohta infot jagada parlamendi üldistungi asemel pigem kitsamas ringis parlamendi väliskomisjonis, kus esindatud olid Rahvasteliitu pooldavad suuremad erakonnad ja opositsiooni võimalused obstruktsiooniks väiksemad.

---

<sup>165</sup> Riigivolikogu koosolek 19.10.1938. RA, ERA.84.1.199, 207-209, 226.

### 3. VÄLISPOLIITIKA TEOSTAMINE AUTORITAARAJAL

#### 3.1. 1933. aasta põhiseadusmuudatustest lähtuv pädevus

1920. aasta põhiseaduse muutmise põhjalikum eelnõu, mis nägi ette rahva poolt valitava presidendi institutsiooni loomist, jõudis Riigikogusse 1926. aastal.<sup>166</sup> See PK esitatud eelnõu ei jõudnud ESTP vastuseisu ja teiste erakondade ükskõiksuse tõttu parlamendis lugemisele. Sellele järgnesid PK ja RE ettepanekud, mille sihiks oli tugevdada otse valitava riigipea (presidendi) võimu.<sup>167</sup> Nende kavade ühtlustamisel sündis Riigikogus ühine eelnõu põhiseaduse muutmiseks. Csekey sõnul sai see võimalikuks tänu erakondade ühinemisele.<sup>168</sup>

Ühine eelnõu pandi 1932. aasta augustis rahvahääletusele, kuid kukkus napilt läbi. Riigikogu otsustas panna muudetud eelnõu uuesti rahvahääletusele, kuid see kukkus 1933. aasta juuni rahvahääletusel samuti läbi. Mõlemad eelnõud nägid ette täitevvõimu tugevdamist ja välispoliitika juhtimist otsevalitava riigipea poolt. Parlamendi välispoliitiline õiguslik pädevus jäi sisuliselt samaks, kuid senised valitsuse ülesanded kanti üle riigipeale. Näiteks pidi välislepingud sõlmima riigipea, kuid lepingud tuli seejärel kinnitada parlamendis.<sup>169</sup>

Juba siis hoiatas sotsiaaldemokraatide üks varasem liider, õigusteadlane Anton Palvadre, et muudatustega kitsendatakse parlamendi seadusandlikku võimu, jättes Riigikogu üldises seadusandluses täielikult vetoõigusega presidendi meelevalda.<sup>170</sup> Palvadrega sama meelt oli ka Mägi, kes hoiatas Riigikogu tähtsuse peaaegu nullini vähendamise ja valitsuse muutmise eest presidendi lihtsaks abiliseks.<sup>171</sup>

<sup>166</sup> Põllumeeste Kogude Riigikogu rühma poolt esitatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduseelnõu. RA, ERA.31.4.176, 1-40.

<sup>167</sup> Põllumeeste Kogude eelnõu põhiseaduse muutmiseks. RA, ERA.31.5.563, 34-39; Rahvaerakonna eelnõu põhiseaduse muutmiseks. RA, ERA.31.4.940, 32-37; Põhiseaduse muutmise kohta vt Pajur 2018: lk 360-370.

<sup>168</sup> Csekey 1934: lk 357. Rahvaerakond, Kristlik Rahvaerakond, Tööerakond ja majaomanike erakond liitusid Rahvuslikuks Keskerakonnaks (KE). Põllumeeste Kogude ja asunike erakondade ühinemisel tekkis Põllumeeste Kogude ja Põllumeeste, Asunikude ning Väikemaapidajate Koondis, mis aga lagunes 1933. aasta mais, kui sellest löid lahku Päts ja tema mõttekaaslased, kes moodustasid taas Põllumeeste Kogude (lõhenemise järgsele rühmale viidatakse töös edaspidi lühendiga PK) Riigikogu rühma. Varasem rühm jätkas tegutsemist endise nime all (töös viidatakse sellele lühendiga Üh.).

<sup>169</sup> Riigikogu liikmete H. Kuke ja J. Sootsi poolt Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse põhjal Riigi Teatajas avaldamiseks esitatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduseelnõu. RA, ERA.80.4.1627, 2-9; Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus (eelnõu). Riigi Teataja Lisa, 1933, nr 16, lk 395.

<sup>170</sup> Palvadre, Anton. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu. Õigus, 1932, nr 2, lk 61-67.

<sup>171</sup> Mägi 1932: lk 78.

Juba pärast esimest rahvahääletust töötasid vabadussõjalaste liidrid 1932. aasta sügiseks välja oma põhiseaduse muutmise kava, millele rahvahääletusele panekuks hakati rahvaalgatuse korras koguma allkirju. 1933. aasta oktoobris korraldatud rahvahääletusel sai vabadussõjalaste poolt algatatud põhiseaduse muutmise seadus vajaliku toetuse, jõustudes 24. jaanuaril 1934.<sup>172</sup>

See nägi ette otsevalitava riigipea võimu suurendamist, kelle võimkonda arvati varem nii suures osas valitsusele kuulunud kui ka osa Riigikogu ülesannetest (nt ministrite ametisse nimetamine ja vabastamine). Riigikogu liikmete arvu tuli vähendada sajalt 50-le, valimised pidid toimuma varasema kolme aasta asemel iga nelja aasta järel. Riigivanem sai ka õiguse määrata riiklikel kaalutlustel enne selle tähtaja möödumist uued valimised ja lõpetada parlamendi korralise istungjärgu riiklikel kaalutlustel ennetähtaegselt. Riigivanem sai ka vetoõiguse, näiteks võis ta riiklikel kaalutlustel mitte välja kuulutada Riigikogu poolt vastu võetud seadusi ja saata nad tagasi parlamenti. Kui riigivanem otsustas parlamenti tagasi saata seal juba vastu võetud välislepingu, hakkas see kehtima, kui sama lepingu võttis vastu ka järgmine Riigikogu koosseis. Riigivanem tuli valida otsestest valimistest viieks aastaks.<sup>173</sup>

Põhiseadusmuudatustega pidi riigivanem juhtima riigi sise- ja välispoliitikat ning hoolitsema riigi välise puutumatuse ja sisemise julgeoleku eest. Riigivanem pidi määrama ka esindajad välisriikidesse ja võtma vastu välisriikide esindajaid, sõlmima välislepinguid ja esitama need kinnitamiseks Riigikogule ning kuulutama Riigikogu vastava otsuse põhjal välja sõja ja rahu. Kaitsevägede kõrgema juhi kohustused pandi rahuajal riigivanemale, kes pidi mobilisatsiooni ja sõja alguse korral määrama ametisse kaitsevägede ülemjuhataja.

Riigipea sai õiguse edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kuulutada seaduseelnõud igal ajal välja dekreedina.<sup>174</sup> Dekreedi korras ei saanud muuta rahvahääletamise, rahvaalgatuse, Riigikogu valimise ega riigivanema valimise seadust. Kui Riigikogu soovinuks dekreeti muuta, pidanuks parlament tegema seda seadusandlikul teel, mistõttu oleks riigivanem saanud kasutada vetoõigust. Seejuures olid vabadussõjalaste põhiseadusmuudatuste riigivanema veto- ja dekreedioiguse paragrahvid võetud üle 1932. aasta PK ja RE esitatud ühisest põhiseaduse muutmise ettepanekust.

Riigivanem pidi ametisse nimetama ka valitsuse eesotsas peaministriga. Riigikogu sai avaldada valitsusele umbusaldust, kuid riigivanem võis otsust mitte täita ja kuulutada välja

---

<sup>172</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. Riigi Teataja, 1933, nr 86, lk 990-994.

<sup>173</sup> Kuni riigipea valimiseni pidi senine riigivanem Päts jääma täitma nii riigivanema kui ka peaministri põhiseadusega muudetud ülesandeid.

<sup>174</sup> Marandi põhjendab usutavalt, et hoolimata vastupidistest väidetest oli tegu edasilükkava, mitte absoluutse vetoõigusega. Marandi 1991: lk 193-195.

parlamendivalimised. Riigipeal oli õigus valitsus ka enda algatusel vabastada. Peaministri ülesandeks oli ühtlustada valituse tegevust ja juhatada valitsuse istungeid.

Põhiseadusmuudatusi kümnendaks riigi põhikorra kujundamise aktiks nimetanud Uluotsa sõnul tekkis Riigikogu kõrvale teine rahva esindaja riigivanema näol, kelle amet oli sõltumatu Riigikogust ja kes seadusandluse alal konkureeris parlamendiga ning kes valitsemise alal omandas vormiliselt kõik need õigused, mis varem kuulusid valitsusele. Valitsusest sai tema sõnul riigivanema kui kõrgeima valitsemisvõimu kandja otsustele kaasaaitaja ja täideviija. „Riigivõimu keskendus, mis seni oli seisnud rahvaesinduse käes, osutus nüüd tähtsal määral riigipea käsutuses olevaks,“ järeltas Uluots.<sup>175</sup>

Csekey sõnul olevat mõjule pääsenud „autoritaarse ja totaalse presidentsiaalriigi moodne idee“, kus riigivanem vahetas parlamendi välja kõrgeima riigiorganina.<sup>176</sup> Ka õigusteadlase ja hilisema kohtuministri Johannes Klesmenti sõnul olevat riigielu juhtimine kandunud üle absoluutse võimutäiusega riigipeale ning Riigikogu taandunud teisejärguliseks asutuseks. „Parlamentarism tema senisel kujul on rahva kohtu poolt hukka mõistetud,“ teatas Klesment.<sup>177</sup>

Mitmed toonased õigusteadlased on väitnud, et põhiseadusmuudatustega sai riigivanem Riigikogu otsustusprotsessist välja lülitada. Sellele viitas ka Mägi, kelle sõnul saanuks riigivanem põhiseadusmuudatustega legaalsel teel mööda minna rahvaesindusest, loobudes seeläbi parlamentarismist ja esinduslikust riigikorrast.<sup>178</sup> Õigusteadlasest professori David Grimmi sõnul olevat Riigikogu seadusandlik võim muudetud dekoratsiooniks ja parlament viidud ebalooslikku sõltuvusse riigivanemast. Grimmi sõnul olevat eesmärgiks olnud võtta parlamendilt igasugune autoriteet, iseseisvus ja sisemine vastupanujõud, et ta muutuks sõnakuulelikuks tööriistaks riigivanema käes. Tema hinnangul saanuks riigivanem esinduskogu tegevuse täielikust seisata ja selle laiali saata.<sup>179</sup> Ka Laamani arvates võimaldasid muudatused riigivanemal valitseda ilma parlamendita, andes riigipeale nii laialdased volitused, et viimane sai ise oma äranägemise järgi otsustada, kas ta valitseb parlamentaarselt, presidentaalselt või diktaatorlikult.<sup>180</sup>

<sup>175</sup> Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 26; Uluots, Jüri. Riigipea institutsiooni kujunemine Eestis ja 1937. a. Põhiseadus. Õigus, 1937, nr 9, lk 388.

<sup>176</sup> Csekey 1934: lk 361, 367.

<sup>177</sup> Klesment, Johannes. Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 53.

<sup>178</sup> Mägi 1954: lk 35; Mägi 1951: lk 87.

<sup>179</sup> Grimm 1933a: lk 312-316; Grimm 1933b: lk 345.

<sup>180</sup> Laaman, Eduard. Põhiseaduse kriisi arenemine 1928-1933. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 42.

Taolised järeldused on küsitavad. Nagu nendivad koguteose „Eesti ajalugu VI“ autorid, on põhiseadusmuudatuste iseloom jäänud vaieldavaks ja uurijate arvamused lähevad lahku.<sup>181</sup> Kuigi teoreetiliselt sai riigivanem parlamendist mööda minna, tähendanuks see vastuollu minekut põhiseadusmuudatuste vaimuga. Riigipea oleks saanud parlamendist mööda minna ka Riigikogu poolt rahvahääletusele pandud põhiseaduse muutmise eelnõude järgi, mis samuti andnuks riigipeale veto- ja dekreedioiguse ning võimaluse parlament laiali saata. Nagu osutab Kenkmann, siis võeti enamik 1933. aasta põhiseadusmuudatustes ette nähtud riigivanema volitustest (sh kaitseseisukorra kehtestamine, kui instrument valimiste edasilükkamisel ja kodanike põhiõiguste piiramisel) üle 1920. aasta põhiseadusest ning 1930. aasta kaitseseisukorra seadusest. 1920. aasta põhiseadusest kehtima jäänud õigusnorme ja põhiseaduse muudatusi tõlgendas autoritaarrežiim valikuliselt endale soovitud moel ning autoritaarkord kehtestati ja see püsis põhiseadust rikkudes. Režiimi täitevvõimu keskselt positsioonilt õigustanud õigusteadlaste väited, nagu pannuks 1933. aasta põhiseadusmuudatused aluse autoritaarkorrale, on ühekülgsed ja neid esitanud puhul tuleb arvestada nende hilisemat koostööd Pätsi autoritaarrežiimiga, millele nad püüdsid õigustust leida.<sup>182</sup> Tuleb nõustuda Marandiga, kes nimetas põhiseadus-ei-tee-takistusi-stiilis tõlgendusi äärmuslikeks.<sup>183</sup> Nagu järeldas Pajur, võimaldasid põhiseadusmuudatused riiki juhtida märksa demokraatlikumal viisil, kui seda tegi Päts.<sup>184</sup>

Põhiseaduse muudatuste tõttu hakati koosseisu ja kodukorra komisjonis välja töötama Riigikogu uut kodukorda. Näiteks kiideti komisjonis heaks ESTP ettepanek, et edaspidi ei pandaks Riigikogus hääletusele enam välislepingu ratifitseerimise seadust, vaid lepingu kinnitamise otsus. Arutati ka ettepanekut, mille järgi pidanuks valitsus arupärimistele vastama lisaks Riigikogu üldkoosolekule ka komisjonides, kuid sellest siiski loobuti.<sup>185</sup>

Komisjoni eelnõu jõudis Riigikogu ette 1934. aasta jaanuaris. Vaidlusi tekitas valitsusele umbusalduse avaldamise kord. Rudolf Penno (Üh.) soovis, et erinevalt eelnõust, mille järgi pidi valitsusele umbusaldust avaldama vähemalt pool Riigikogu täiskoosseisust, võiks seda teha vähemalt pool koosolekul kohal viibinud saadikuist. Ettepanek võeti ka vastu. Samuti toetati ESTP nõuet, et valitsus vastaks Riigikogu liikme küsimusele kahe nädala jooksul.<sup>186</sup>

<sup>181</sup> Eesti ajalugu. VI 2005: lk 89-90

<sup>182</sup> Väiteid, nagu pannuks 1933. aasta põhiseadusmuudatused aluse autoritaarkorrale, esitati ka paguluses ilmunud kirjanduses, kuid neid võib seostada iseseisvuse taastamise nimel peetud võitluse huvidega, millega sageli kaasnes ka okupatsioonieelse riigikorra idealiseerimine.

<sup>183</sup> Marandi 1991: lk 196-197.

<sup>184</sup> Pajur 2018: lk 436.

<sup>185</sup> Riigikogu koosseisu ja kodukorra komisjoni koosolek 10.01.1934. RA, ERA.80.5.285, 43, 46.

<sup>186</sup> Riigikogu V koosseis: täielikud protokollid ja stenograafilised aruanded: III ja IV istungjärg: 65. koosolekust 27./28. juunil 1933 - 122. koosolekuni 16. märtsil 1934. Tallinn, Täht, 1934, lk 1274, 1278.



Kodukord jõustus põhiseaduse muutmise seaduse maksmahakkamisega 24. jaanuaril 1934. Muu hulgas nägi see ette, et Riigikogu komisjonidesse ei saa kuuluda valitsuse liikmed ja nende abid. Välislepingute kinnitamine pidi Riigikogus toimuma edaspidi varasema kolme asemel ühekordse lugemise järel. Samuti tuli välislepingud kohe Riigikogu päevakorda võtta, kui seda nõudis valitsus või kui nii otsustas Riigikogu. Uue kodukorraga anti valitsusele õigus kutsuda kokku komisjoni koosolekuid. Uue kodukorra järgi võis Riigikogu nõuda uelt valitsuselt deklaratsiooni esitamist, millele pidid järgnema läbirääkimised ja esitamise korral üleminekuvormel. Ka muudeti valitsuselt arupärimise korda: seda pidi toetama vähemalt neljandik Riigikogu liikmetest.<sup>187</sup>

### ***3.2. Riigipöörde ja nn vaikiva ajastu mõju pädevusele***

Konstantin Päts viis peaministrina riigivanema ülesannetes 12. märtsil läbi riigipöörde ja kuulutas kuueks kuuks välja kaitseseisukorra, mida põhjendati vabadussõjalaste tegevusega kehtiva korra kukutamiseks.<sup>188</sup> Viimased eitasid üheparteisüsteemi ja diktatuuri pooldamist.<sup>189</sup>

Riigikogu viies koosis kogunes taas 15. märtsil. Järgmisel päeval kinnitas Riigikogu ilma aruteludeta kaitseseisukorra.<sup>190</sup> „Ei läbirääkimisi, ei sõnavõtte, ei otsuseid,“ kirjeldas koosolekut Pajur, kelle sõnul olid erakonnad rahul vabadussõjalaste suukorvistamisega ega kavatsenudki tõstatada küsimust, kas toimu oli seaduslik.<sup>191</sup> Kenkmanni hinnangul võis Riigikogu kaitseseisukorra heaks kiita petliku ettekujutluse tõttu, et see osutub hambutuks.<sup>192</sup> Samal päeval lõpetati Riigikogu korraline istungjärk ja parlament läks suvepuhkusele.

Dekreediga lükati kaitseseisukorra ajal edasi 1933. aasta põhiseadusmuudatuste alusel toimuma pidanud parlamendi- ja presidendivalimised ning peatati erakondade töö.<sup>193</sup> Sellega rikuti otseselt põhiseadust. Ka pidev kaitseseisukorra pikendamine oli ebaseaduslik, kuna selle pidanuks kinnitama Riigikogu.

<sup>187</sup> Riigikogu kodukord. Riigi Teataja, 1934, nr 5, lk 66-90.

<sup>188</sup> Riigivanema otsus nr. 173. Riigi Teataja, 1934, nr 22, lk 377.

<sup>189</sup> Vt Tomingas, William. Vaikiv ajastu Eestis. Tallinn, Grenader, 2013, lk 44.

<sup>190</sup> Riigikogu V koosis: täielikud protokollid ja stenograafilised aruanded: III ja IV istungjärk 1934: lk 1461.

<sup>191</sup> Pajur 2018: lk 461-464.

<sup>192</sup> Kenkmann, Peeter. „Universaalne valitsemisvahend“: kaitseseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938-1940. Tuna, 2018, nr 1, lk 23. Ka oli Päts lubanud, et kaitseseisukord on ajutine hädaabinõu ja esimesel võimalusel naastakse demokraatia teele.

<sup>193</sup> Riigivanema ja Riigikogu valimiste edasilükkamise dekreet. Riigi Teataja, 1934, nr 25, lk 418-419; Riigikorra kaitseseaduse muutmise dekreet. Riigi Teataja, 1934, nr 25, lk 419-420.

Riigikogu, mille viienda koosseisu õiguslik pädevus oli nõrgal alusel, kuna põhiseaduse muudatuste järgi pidanuks selleks ajaks töötama Riigikogu uus koosseis, kogunes Pätsi kutsel erakorraliselt 28. septembril. Päevakorra ja parlamendi tööreeglid pani samuti eelnevalt paika Päts. Peaministri asetäitja siseminister Einbund ja majandusminister Karl Selter esinesid koosolekul valitsuse teadaandega, mida jätkas välisminister Julius Seljamaa järgmisel koosolekul 2. oktoobril. Selles andis Seljamaa ülevaate ka Rahvasteliidu viieteistkümnendast täiskogust, kus otsustati NSVL vastu võtta Rahvasteliidu liikmeks ning mille toimumise ajal sõlmiti 12. septembril Genfis Eesti, Leedu ja Läti vahel üksmeele ja koostöö leping.<sup>194</sup>

Seda, et Riigikogu võimalused välispoliitikas kaasa rääkida olid vähenenud, näitasid nii see, et Rahvasteliidu delegatsiooni ei kuulunud parlamendi esindajaid kui ka asjaolu, et Päts allkirjastas Läti ja Leeduga sõlmitud lepingu kinnitamise seaduse dekreedina.<sup>195</sup> Dekreediga pikendas Päts kümneks aastaks ka NSVLiga sõlmitud mittekallaletungi lepingut. Vastava protokolliga esitas Päts aprillis kinnitamiseks Riigikogule, mida see aga ei arutanud.<sup>196</sup>

Pärast Seljamaa sõnavõttu võttis Riigikogu vastu Oskar Köstri (Üh.) ettepaneku alustada läbirääkimisi valitsuse seletuse kohta. Köster heitis ette, et Päts ületas talle põhiseadusega antud volitusi välislepingute sõlmimisel, kuna välislepingud tuli Riigikogus kinnitada ja neid ei saanud välja kuulutada dekreedina. „Parlament on kõrvaldatud oma põhiseaduslike ülesannete täitmisest,“ lisas Köster. Kuna tegu oli valitsuse seletusega, ei näinud kodukord ette, et Riigikogu saadikud saanuksid esitada üleminekuvormeli. Lõpuks teatas Einbund, et Riigikogu näitas koosolekul, et ei soovi valitsusega koostööd teha, andes seejärel koosoleku juhatajale üle Pätsi kirja, milles viimane kasutas 1933. aasta põhiseadusmuudatustega riigivanemale ette nähtud võimalust ja teatas erakorralise istungjärgu lõpetamisest.<sup>197</sup>

Siitpeale algas riigi valitsemine ilma rahvaesinduseta. See jäi ka Riigikogu nõrga õigusliku pädevusega viienda koosseisu viimaseks istungiks. Põhiseaduse järgi kehtisid Riigikogu viienda koosseisu volitused kuni riigihoidja Päts need 1938. aasta esimesest jaanuarist ülemineku seaduse alusel lõpetas.<sup>198</sup> Sellega rikuti taas põhiseadust. Samal aastal tuli kokku

<sup>194</sup> Riigikogu V koosseis: stenograafilised aruanded: V istungjärk: 123. koosolekust 28. septembril - 124. koosolekuni 2. oktoobril 1934. Tallinn, Täht, 1934, lk 1491-1496.

<sup>195</sup> Eesti, Läti ja Leedu vahel sõlmitud üksmeele ja koostöö lepingu ning deklaratsiooni kinnitamise seadus (dekreet). RA, ERA.80.5.783, 1.

<sup>196</sup> Eesti ja Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu vahelise mittekallaletungi ja tülide rahulikul teel lahendamise lepingu pikendamise protokolliga kinnitamise seadus (dekreet). RA, ERA.80.5.699, 1; Eesti ja Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu vahelise mittekallaletungi ja tülide rahulikul teel lahendamise lepingu pikendamise protokolliga kinnitamise seadus. Riigi Teataja, 1934, nr 53, lk 977-979.

<sup>197</sup> Riigikogu V koosseis: stenograafilised aruanded: V istungjärk 1934: lk 1499-1500, 1522-1523; Riigivanema otsus 2.10.1934 istungjärgu lõpetamise kohta. RA, ERA.80.5.1619, 4. Pätsi kirja omamoodi blankovolituseks nimetanud Pajuri sõnul oli teksti kirjutanud Päts, kuid kuupäeva lisanud keegi teine. Pajur 2018: lk 501.

<sup>198</sup> Riigihoidja otsus 29.12.1937. RA, ERA.957.6.1100, nummerdamata.

juba uue põhiseaduse alusel moodustatud Riigikogu kuues koosseis. Seejuures ei kasutanud Riigikogu viies koosseis õigust korralise või erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks.

### ***3.3. Pädevusest 1936. aasta välisteenistuse seaduse näitel***

Nn vaikiva ajastu ajal kasutas Päts põhiseadusmuudatustega riigivanemale antud õigust kuulutada uued seadused välja dekreetidena. Sellele dekreediparagrahvile tuginedes teostas riigivanem ligi nelja aasta kestel seadusandlust ilma parlamendita. Riigikogul, mida kokku ei kutsutud, puudus võimalus nende kohta seisukohta võtta.

Sellele viitasid ka endised riigivanemad 1936. aastal Pätsile saadetud kirjas. „Kuigi Teie konstateerite, et Eesti rahvas on oma haigusest üle saanud, jätkub kaitseseisukorra erakordne võimutäiuse piiramatult rakendamine kõikidel riigi ja rahva elu aladel, teiselt poolt erakordne dekreetide seadusandlus ka niisugustel aladel, kus teda pole põhjustanud mingi edasilükkamatu riiklik vajadus,“ kirjutasid Kukk, Piip, Teemant ja Tõnisson. „Selle tagajärjel on see erakordne seadusandlus muutunud tavaliseks seadusandluseks. Rahvaesindus on pikemat aega olnud täielikult kõrvaldatud meie rahva elust,“ jätkasid endised riigivanemad, kes hoiatasid, et kõigi jõudude rakendamine sisemise korra alalhoidmiseks halvab välispoliitilise tegevuse.<sup>199</sup>

Samuti keeldus Päts käiku andmast põhiseaduse muutmise seaduste ettepanekutele, muutes kaitseseisukorra seadust dekreediga nii, et ta sai rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekud blokeerida.<sup>200</sup> Sellega rikuti taas põhiseadust.

Dekreedina võeti vastu ka uus välisteenistuse seadus, mille kehtestamist ja sisse viidud muudatusi vaatleme järgnevalt lähemalt. Veel enne 1934. aasta 12. märtsi sündmusi kiitis Riigikogu sama aasta jaanuaris heaks valitsemise korraldamise seaduse, mille vajalikkuse tingisid põhiseaduse muudatused. Muu hulgas muudeti sellega 1930. aasta välisteenistuse seadust nii, et lisaks saatkondade juhtidele pidi riigivanem ametisse nimetama ka välisministri abi, välisministeeriumi osakonna juhatajad ja kutsepeakonsulid, kelle varem nimetas ametisse valitsus. Kui varem vajas riigivanem saatkondade juhtide ametisse nimetamiseks valitsuse

---

<sup>199</sup> J. Kukk, A. Piip, J. Teemant, J. Tõnisson K. Pätsile 30.10.1936. RA, ERA.989.1.1798, 233-234. Kirjas esitatud ideedega liitus ka Strandman, Eesti Panga president Jüri Jaakson ja välisministri abi August Rei olid samuti põhimõtteliselt nõus, kuid keeldusid teenistuslikel põhjustel alla kirjutamast. Üksnes välisministrist endine riigivanem Friedrich Akel oli memorandumis vastu. Pajur 2018: lk 539.

<sup>200</sup> Kaitseseisukorra seaduse muutmise seadus. Riigi Teataja, 1935, nr 81, lk 1925.

nõusolekut, siis valitsemise korraldamise seaduses kaotati taoline nõue. Kõik teised ametnikud välisteenistuse alal pidi ametisse nimetama välisminister.<sup>201</sup>

Uue välisteenistuse seaduse kava esitas tollane majandusminister Selter valitsusele 1935. aasta lõpus. See sai aluseks seadusele, mille Päts andis dekreedina välja järgmise aasta kevadel.<sup>202</sup> Selles kinnitati üle valitsemise korraldamise seaduses ette nähtud riigivanema mõju kasv välispoliitikas, andes talle õiguse lisaks saatkondade juhtidele, välisministri abile ja välisministeeriumi osakonna juhatajatele ametisse määrata ka välisministeeriumi protokollüülema. Tegu oli uue ametiga, mis allus vahetult ministrile ja tolle abile. Ettepaneku kõigi riigivanema poolt ametisse nimetatavate välisteenistujate ametisse nimetamiseks, ümber paigutamiseks ja ametist vabastamiseks tegi uue seaduse järgi välisminister. Viimasel säilis õigus nimetada ametisse kõik teised välisteenistuses olevad ametnikud.

Uue seadusega sai riigivanem ka erandkorras õiguse nimetada „kaaluval põhjusel“ tema määratavatele vabadele kohtadele ka isikuid, kes ei töötanud välisteenistuses. Sama õigus oli välisministril kõigi teiste välisteenistuste kohtade puhul. Võrreldes 1930. aasta seadusega sai riigivanem või välisminister tema poolt ametisse nimetatava välisteenistuja viia astme võrra madalamale ametikohale. Ametnik säilitas seejuures oma ametiastme. Varasem seadus võimaldas ametikohta alandada mitme astme võrra, näiteks välisministeeriumis varem büroojuhina töötanud ametnik võis ümberpaigutamiste järel asuda välisesinduses tööle kõige madalamal ehk atašee ametikohal. Üheks selliseks näiteks oli Georg Meri, kes välisministeeriumis büroojuhina töötamise järel saadeti esialgu Berliini atašeeks.<sup>203</sup> Kui 1930. aasta seaduse järgi vajab riigivanem saatkonna juhi tagasikutsumiseks ja välisministeeriumi käsutusse määramiseks valitsuse nõusolekut, siis uue seaduse järgi mitte. Välisminister sai jätkuvalt käsutusse kutsuda kõiki teisi välisteenistuses teenivaid ametnikke.

Uue välisteenistuse seaduse väljatöötamine on näide vaikivasse olekusse sunnitud Riigikogu õigusliku ja poliitilise pädevuse täielikust kadumisest ning riigivõimu juhtivate organite hulgast välja lülitamisest 1934. aasta 12. märtsi riigipöörde järel. Põhiseadust rikkudes ei antud dekreediga vastu võetud seadust otsustamiseks Riigikogule. Autoritaarreežiimi kehtestamise järel läks välispoliitiliste otsuste tegemine väikese seltskonna kätte, eesotsas peaminister Pätsiga riigivanema ülesannetes ja riigi valitsemine toimus hierarhiliselt. Ka on see näide, kuidas autoritaarses riigikorras kujunesid tähtsaimateks õigustloovateks otsusteks individuaalsed korraldused.

---

<sup>201</sup> Valitsemise korraldamise seadus. Riigi Teataja, 1934, nr 5, lk 53-65.

<sup>202</sup> Eesti välisteenistuse seaduse kavad koos kirjavahetusega sama seaduse kinnitamise kohta. RA, ERA.957.2.937, 1; Välisteenistuse seadus. Riigi Teataja, 1936, nr 24, lk 424-430.

<sup>203</sup> Medijainen 1997: lk 181.

## 4. 1938. AASTAL JÕUSTUNUD PÕHISEADUSEST LÄHTUV PÄDEVUS

### 4.1. Välislepingute ratifitseerimise küsimus põhiseaduse eelnõus

1935. aasta lõpus teatas Päts vajadusest välja töötada uus põhiseadus. Järgmise aasta veebruaris Pätsi korraldusel läbi viidud rahvahääletusel sai Päts volitused kutsuda kokku Rahvuskogu, mis pidi tegema maksvas põhiseaduses muudatusi või välja töötama uue põhiseaduse ning selle elluviimiseks vajalikud seadused.<sup>204</sup> Seejuures pidi Eesti jääma rahvavalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, „kus kõrgeim võim on rahva käes ja et Eesti riiki juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl“.<sup>205</sup>

19. veebruaril 1937 kogunes kahekojaline Rahvuskogu üldkoosolek esimesele üldistungile.<sup>206</sup> Põhiseaduse eelnõu, mida Kenkmanni sõnul hakati koostama juba enne rahvahääletust, esitas Päts Rahvuskogule oma sünnipäeval 23. veebruaril.<sup>207</sup> Kolm päeva hiljem otsustas Rahvuskogu, et põhiseaduse arutamise aluseks võetakse Pätsi põhiseaduse eelnõu, millega loobuti võimalusest muuta kehtinud põhiseadust.<sup>208</sup> Kehtiva põhiseaduse parandamist ei arutatud üldse.

Pätsi esitatud ja presidendiinstitutsiooni loomist ette näinud kava kinnitas laias laastus üle 1933. aasta põhiseaduse muudatustes riigipeale antud välispoliitilise pädevuse, seda kohati laiendades. Näiteks kui 1933. aasta muudatuste järgi pidi riigipea sõlmima vabariigi nimel

---

<sup>204</sup> Nn vaikivasse olekusse sunnitud Riigikogu juhatus, mis koosnes 1934. aasta 2. oktoobri Riigikogu istungil valitud opositsiooni esindajatest Rudolf Pennost ja Leopolt Johansonist, pidas Pätsi otsust korraldada rahvahääletus ja kehtestada uus põhiseadus ilma rahvahääletuseta põhiseaduse ning rahvaalgatuse ja rahvahääletamise seaduse rikkumiseks. Põhiseaduse järgi pidid kõik rahvahääletused toimuma juhatuse järelevalve all. Samuti protestis juhatus Riigikogu volituste peatamise vastu. Vt Riigikogu juhatuse seletuskirjad Riigivanemale 23., 24. ja 25. veebr. 1936.a. määratud rahvahääletuse kohta seoses Rahvuskogu kokkukutsumise otsuse kava esitamisega rahvale. RA, ERA.80.5.1664; Riigikogu juhatus Riigivanemale 16.08.1937. RA, ERA.31.4.970, 80-87p; Riigikogu juhatuse koosolek 16.08.1937. RA, ERA.80.5.282, 271-271p.

<sup>205</sup> Otsus 23., 24., ja 25. veebruaril 1936 toimunud rahvahääletamise tagajärgede väljakuulutamise kohta. Riigi Teataja, 1936, nr 21, lk 357-358.

<sup>206</sup> 80-liikmeline esimene koda moodustati 1936. aasta detsembris toimunud üldiste valimiste tulemusena, mis opositsiooni boikoti tõttu toimusid vaid 30 valimisringkonnas, ülejäänud ringkondades oli esitatud vaid üks kandidaat. Seetõttu iseloomustas selle koja koosseisu suur lojaalsus võimuolijate vastu. 40-liikmeline teine koda koosnes kohtute, omavalitsuste, majanduslike ja kutseliste omavalitsuste, vähemusrahvuste, kulturomavalitsuste, Tartu Ülikooli, kaitseliidu ja kirikute esindajatest ning Pätsi määratud kümnest liikmest.

<sup>207</sup> Kenkmann 2013: lk 84.

<sup>208</sup> Rahvuskogu üldkoosolek 26.02.1937. RA, ERA.77.3.85, 13. Piibu ettepanek teha parandusi kehtivas põhiseaduses ei leidnud Rahvuskogus toetust.

lepinguid välisriikidega ja esitama need kõik kinnitamiseks Riigikogule, siis Pätsi kava järgi pidi kahekojaline parlament kinnitama järgmised välislepingud: kauba- ja tollilepingud, riiki ja selle kodanikke majanduskohustustega koormavad lepingud, rahulepingud ja liidulepingud. Taoline sõnastus tähendas, et kõik ülejäänud välislepingud saanuks president ratifitseerida parlamendi kinnitusega. Parlamendil oli küll õigus avaldada ministrile või valitsusele umbusaldust, kuid president võis seda takistada ja lõpetada parlamendi volitused. Kui parlamendi uus koosseis uuesti umbusaldust avaldas, pidi president ministri või valitsuse ametist vabastama. Võrreldes põhiseaduse muudatustega olid kavas laienenud ka presidendi võim riigikaitse kõrgeima juhina.<sup>209</sup>

Esmalt arutati eelnõu Rahvuskogu esimese ja teise koja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühistel koosolekutel, kus kerkis esile küsimus, millised välislepingud kuulusid parlamendis kinnitamisele. Parlamendi pädevuse vähenemine võrreldes varem kehtinud põhiseadusega ei jäänud märkamata ka komisjonis. Samuti nõudsid teise koja liikmed Oskar Koplus ja Piip, et Rahvuskogus vastuvõetav põhiseaduse eelnõu pandaks rahvahääletusele.<sup>210</sup>

Seejärel vaadati Pätsi eelnõu peatükkide kaupa läbi mõlema koja kolmes erinevas komisjonis (I, II ja III komisjon), välislepingutega seonduv kuulus Pätsi dekreediga vastu võetud kodukorra järgi arutamisele mõlema koja III komisjonis.<sup>211</sup> Esimese koja II komisjonis tegi Karl Saarmann 20. aprillil ettepaneku, et liidulepingu alusel abistamise otsustaks parlament. Saarmanni ettepanek toetust ei leidnud, kuna komisjon võttis vastu sõnastuse, mille kohaselt sai president liidulepingu alusel mobilisatsiooni ja sõja välja kuulutada ilma parlamendi üldkoosoleku vastava otsuseta. Sarnane sõnastus võeti vastu ka teise koja II komisjonis.<sup>212</sup> Hiljem tehti kodades ettepanekuid seda sõnastust muuta, kuid need ei leidnud toetust. Näiteks soovis Johan Pitka esimeses kojas, et riigipea ei saaks üksinda otsustada sõjategevuse alustamise üle, kui riigile oli kallale tungitud või seda nõudis liiduleping. „Terve rahva saatuse ühe inimese otsustada jätmine on liiga suur nõue,“ põhjendas Pitka, kelle ettepanek anda riigipeale otsustamise asemel algatamise õigus lükati tagasi.<sup>213</sup> Teises kojas lükati tagasi ettepanek kustutada lõige, mis puudutas liidulepingust tulenevaid kohustusi.<sup>214</sup>

<sup>209</sup> Riigivanema poolt 23.02.1937 Rahvuskogule esitatud põhiseaduse eelnõu. RA, ERA.77.3.4, 4p-12p.

<sup>210</sup> Rahvuskogu üldkoosolek 26.02.1937. RA, ERA.77.3.85, 11; Rahvuskogu esimese ja teise koja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide koosolek 02.03.1937. RA, ERA.77.3.85, 37, 39-40.

<sup>211</sup> Rahvuskogu kodukord. Riigi Teataja, 1937, nr 10, lk 167-183.

<sup>212</sup> Rahvuskogu esimese koja põhiseaduse läbivaatamise II komisjoni koosolek 20.04.1937. RA, ERA.77.3.73, 145-148p, 152.; Rahvuskogu esimese koja põhiseaduse läbivaatamise II komisjonis kolmandal lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu. RA, ERA.77.3.73, 180, 190; Rahvuskogu teise koja põhiseaduse läbivaatamise II komisjonis kolmandal lugemisel vastu võetud eelnõu. RA, ERA.77.3.80, 192-196.

<sup>213</sup> Rahvuskogu esimese koja koosolek 15.06.1937. RA, ERA.77.3.86, 273.

<sup>214</sup> Rahvuskogu teise koja koosolek 8.07.1937. RA, ERA.77.3.87, 113.

Teise koja III komisjonis kerkis 8. aprillil välislepingutega seonduvat arutades üles küsimus, kas parlamendi poolt kinnitatavate välislepingute hulka kuuluvad ka lepingud, millega välisriik sai õiguse kasutada sõjaliseks otstarbeks Eesti territooriumi. „Mulle ei meenu konkreetseid juhtumeid, kus sarnane küsimus võiks kerkida. Vastastiku abiandmise leping käib liidulepingu mõiste alla, sõprusleping aga mitte,“ vastas välisministeeriumi poliitilise osakonna direktori kohusetäitja Kaasik. Piibu sõnul polnud loetelu parlamendi kinnitust nõudvatest välislepingutest piisav ning tema sõnul tulnuks sinna lisada mittekallaletungi lepingud, kurjategijate vastastikku väljaandmise, julgeoleku kindlustamise ja konsulaarlepingud. 28. aprillil võeti komisjonis lõpuks vastu sõnastus, mille kohaselt sõlmis ja ratifitseeris president lepinguid välisriikidega, enne ratifitseerimist pidi need kinnitama parlament, kuid presidendil oli õigus ratifitseerida parlamendi kinnitamiseta majanduslikke ja tehnilise iseloomuga välislepinguid või nende liike, mis tuli määrata vastavas seaduses.<sup>215</sup>

Välislepingutega seonduvat arutati ka esimese koja III komisjonis, mis otsustas, et parlament peab eriseadusega kindlaks määrama välislepingud või nende liigid, mida president võis ratifitseerida ilma parlamendi kinnitamiseta. Erinevalt teise koja III komisjonist jättis esimese koja III komisjon vabaks, milliseid lepinguid võis eriseaduse järgi president parlamendi kinnitusega ratifitseerida.<sup>216</sup>

Pärast peatükkide heaks kiitmist mõlema koja kolmes komisjonis esitati need oma koja üldkomisjonile, mis vaatas läbi lahkarvamusi kahe koja komisjonide vahel. Teise koja üldkomisjon välislepingute osas otsust ei muutnud.<sup>217</sup> Esimese koja üldkomisjon aga ei nõustunud viitega majanduslike ja tehnilise iseloomuga välislepingutele.<sup>218</sup> Kodade-vahelised erimeelsused pidi lahendama põhiseaduse eelnõu kooskõlastamiskomisjon, mis koosnes mõlema koja vastava komisjoni esimeestest, abiesimeestest ja eelnõu aruandjatest. Kooskõlastamiskomisjoni otsusel tuli seadusega määrata need välislepingud, mis ei nõudnud parlamendis kinnitamist või mille kinnitamine toimus erikorras.<sup>219</sup> Selle otsusega nõustusid ka kojad.<sup>220</sup>

---

<sup>215</sup> Rahvuskogu teise koja põhiseaduse läbivaatamise III komisjoni koosolek 8.04.1937 ja 28.04.1937. RA, ERA.77.3.81, 102p-103, 157p.

<sup>216</sup> Rahvuskogu esimese koja põhiseaduse läbivaatamise III komisjoni koosolek 29.04.1937. RA, ERA.77.3.74, 180p.

<sup>217</sup> Rahvuskogu teise koja põhiseaduse eelnõu üldkomisjonis 2.06.1937 kolmandal lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu. RA, ERA.77.3.82, 370.

<sup>218</sup> Rahvuskogu esimese koja põhiseaduse üldkomisjoni ettepanek Rahvuskogu esimesele kojale. RA, ERA.4408.1.112, 29.

<sup>219</sup> Rahvuskogu põhiseaduse eelnõu kooskõlastamiskomisjoni koosolek 21.07.1937. RA, ERA.77.3.69, 140-140p.

<sup>220</sup> Rahvuskogu esimese koja koosolek 22.07.1937. RA, ERA.77.3.86, 406; Rahvuskogu teise koja koosolek 22.07.1937. RA, ERA.77.3.87, 169.

Rahvuskogu üldkoosolek võttis põhiseaduse lõplikult vastu 28. juulil 1937.<sup>221</sup> Rahvahääletusele põhiseadust ei pandud, kuigi kehtiva põhiseaduse järgi tulnuks seda teha. Pätsi sõnul tähendanuks põhiseaduse läbikukkumine rahvahääletusel otse kuristikku tormamist. „Endist Põhiseadust rahvas ei taha, tahab uuel alusel põhiseadusi näha ning milles on siis väljapääs? Siis jääb üks tee – siis tuleb põhiseadus ülevalt anda, mitte rahva enese poolt, vaid rahvale ülevalt poolt ette kirjutada,“ ütles Päts Rahvuskogu viimasel koosolekul.<sup>222</sup> Uue põhiseaduse legitiimsust põhjendati väitega, et selle vastuvõtmine toimus suveräänse võimu kandja ehk rahva tahtel. Uus põhiseadus jõustus 1. jaanuaril 1938.<sup>223</sup> Teoreetiliselt võinuks uus Riigikogu nõuda põhiseaduse rahvahääletusele panemist, kuid valitsusmeelsete jõudude kontrollitavas parlamendis rahvahääletuse küsimus üles ei kerkinud.

#### ***4.2. Riigiuinstitutsioonide pädevus põhiseadusest lähtudes***

Võrreldes 1933. aasta põhiseaduse muudatustega jäid 1938. aastal jõustunud põhiseaduses riigipea volitused sarnasteks, kuid parlamendi roll vähenes. Näiteks oli seaduste algatamise õigus kahekojalise parlamendi viieks aastaks valitaval 80-liikmelisel Riigivolikogul vaid presidendi teadmisel ja kui selle poolt oli vähemalt viiendik seaduslikust koosseisust. Lisaks said Riigivolikogus heaks kiidetud eelnõu blokeerida nii parlamendi teine koda ehk Riiginõukogu kui ka president. 40-liikmelise Riiginõukogu kümme liiget nimetas seejuures eriõigusel president. Seadused välja kuulutama pidanud presidendil oli õigus riiklikel kaalutlustel jätta välja kuulutamata Riigikogu poolt vastu võetud seadus ning see parlamenti tagasi saata või kuulutada välja uued Riigivolikogu valimised ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamine.

Uut põhiseadust Eesti riigi põhikorra kujunemisloos 12 aktiks nimetanud Uluots leidis, et president oli kõigis riigielu tähtsamates küsimustes otsustava tähtsusega. Sellele seisukohale on raske vastu vaielda. Küll aga on vaieldav Uluotsa hinnang, et riigipea polnud monopoolne juht, kuna ta pidi põhiseaduse järgi tegema koostööd ja ühendama teisi riigiorganeid.<sup>224</sup> Võib küsida, kuidas vastas Uluotsa viidatud põhiseadusliku koostöö nõudele Riigivolikogu peaaegu

---

<sup>221</sup> Rahvuskogu esimese ja teise koja üldkoosolek 28.07.1937. RA, ERA.77.3.85, 29.

<sup>222</sup> Rahvuskogu esimese ja teise koja üldkoosolek 17.08.1937. RA, ERA.77.3.85, 40-41.

<sup>223</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigi Teataja, 1937, nr 71, lk 1309-1332.

<sup>224</sup> Uluots, Jüri. Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid. - Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937: lk 27; Uluots, Jüri. Eesti uue põhiseaduse ideestikust. Õigus, 1937, nr 7, lk 292; Uluots 1937: lk 389-405. 11. põhiseaduslikuks aktiks nimetas Uluots 1936. aasta referendumit.



olematu iseseisvus seadusandliku võimu teostajana ning, kuidas pidanuks väljenduma presidendi ja valitsuse alaline koostöö ning valitsus teostama valitsemisvõimu, kui president võis vabastada eriõigusel terve valitsuse. Või kuidas vastas põhiseaduse vaimule asjaolu, et valitsusel olid Riigikogu päevakorra muutmisel suuremad õigused kui parlamendil endal.

Põhiseadusega vähendati ka rahva võimalusi riigielus kaasa rääkida, kuna uues põhiseaduses puudus rahvaalgatus. Ka presidendivalimised ei pidanud toimuma otsevalimistel.<sup>225</sup>

Endiselt nimetas riigijuht esindajad välisriikidesse ja võttis vastu välisriikide esindajad. Säilis ka riigijuhi dekreedioigus, kuid president võis seda teha Riigikogu istungjärkude vahelisel ajal ja hiljem tuli need saata parlamendile, mis võis vastu võtta neid muutvaid või kehtetuks tunnistavaid seadusi. See omakorda tähendas, et presidendil oli võimalik kasutada vetoõigust, mis samuti säilis. Dekreediga ei saanud kehtestada Riigikogu kodukorda, riigieelarvet, välislepinguid jne.

Peebu arvates jättis kaasallkirjastamise nõue olulisemate prerogatiivide kasutamisel (mh ka kõrgemate välisesindajate nimetamisel ja vabastamisel, Riigikogus kinnitatud välislepingute ratifitseerimisel) aktiivse rolli ning vastutuse valitsusele. Kaasallkirja andnud peaminister ja vastava ala minister vastutasid ametialaselt ning valitsus tervikuna ka poliitiliselt. Samas viitas Peep ka presidendi eriõigusele, mis andis talle võimaluse tegutseda valitsuse algatuseta ja kaasallkirjata. Välispoliitikat see siiski ei mõjutanud. Peebu sõnul ei kandnud president seega uue põhiseaduse järgi oma tegude eest poliitilist ega õiguslikku vastutust, vaid seda tegi valitsus, kelle tööd president sai mõjutada ja suunata.<sup>226</sup>

Jätakuvalt sai president vabastada ametist valitsuse ja selle üksikuid liikmeid ning nõuda neilt aru. See tähendab, et valitsus oli subordineeritud presidendile. Riigivolikogu sai avaldada valitsusele ja selle üksikule liikmele küll umbusaldust, kuid umbusaldamise protsess oli keeruline ja võis lõppeda Riigikogu mõlema koja liikmele parlamendikohast ilmajäämisega.

Mägi hinnangul oli põhiseaduse koostajate eesmärgiks tugevdada valitsuse positsiooni Riigikogu suhtes, vähendades Riigikogu võimalusi avaldada valitsusele umbusaldust. Samas võis parlament tema sõnul keelduda valitsuse poliitikat aktiivselt toetamast.<sup>227</sup> Valitsuse

---

<sup>225</sup> Kuna Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuste esindajate kogu esitasid kõik presidendikandidaadiks Pätsi ja Päts pälvis 24. aprillil 1938 toimunud valimiskogus vajaliku kolmeviiesikulist toetust, loeti ta presidendiks valituks ning rahvahääletust selles küsimuses ei toimunud. Valimiste Peakomitee otsus 24. aprillist 1938 riigihoidja Konstantin Pätsi Vabariigi Presidendiks valituks tunnustamise kohta. Riigi Teataja, 1938, nr 41, lk 1409.

<sup>226</sup> Peep 1995: lk 18-20.

<sup>227</sup> Mägi 1990: lk 2389-2391, 2393, 2397.

ettepanekud kiideti parlamendis aga heaks ilma suuremate muudatusteta. Riigikogu istungjärgude vaheajal presidendi poolt valitsuse initsiatiivil antud seaduste puhul ei tehtudki katset neid muuta või tühistada.

Põhiseaduse järgi oli Riigikogul, Riigivolikogul ja Riiginõukogul kõigil õigus nõuda valitsusliikmetelt seletusi oma koosolekul, valitsuse liikmetel oli omakorda õigus anda seletusi Riigikogu üldkoosolekul, mõlemas kojas ja selle komisjonides. Kahe koja liikmetest koosneva Riigikogu üldkoosoleku sai kokku kutsuda Riigikogu üldkoosoleku juhatus või president. Riigivolikogu erakorralise istungjärgu sai kokku kutsuda president või neljandik Riigivolikogu seadusliku koosseisust, kusjuures päevakorra määras kindlaks president. Samuti võis president Riigivolikogu istungjärgude vaheajal kokku kutsuda selle komisjonid.

Kõik Riigivolikogu liikmed said esitada valitsusele ja selle liikmetele küsimusi. Arupärimise korraldamine nõudis neljandiku Riigivolikogu seadusliku koosseisu toetust ja sellele tuli vastata seletusega. Ka Riiginõukogu liikmed said esitada valitsusele ja selle liikmetele küsimuse, arupärimise võimalus neil aga puudus.

Opositsiooni nõrkus ja killustatus Riigivolikogus tähendas seda, et neil polnud võimalik pöörduda valitsuse poole arupärimisega, algatada seaduseelnõusid ega avaldada valitsusele või selle üksikule liikmele umbusaldust.<sup>228</sup> Riigikogu VI koosseisu praktikas ei algatatud ühtegi arupärimist ega otsest umbusaldusavaldust. Opositsiooni esindajad said esitada valitsusele või valitsuse liikmetele küsimuse, mida koja juhatus ei pidanud päevakorda võtma. Enam polnud saadikutel ka erakorralise teadaande võimalust. Rahvaesinduse marginaalse rolli on tabavalt kokku võtnud Peep, kelle sõnul soovis nn vaikiva oleku aegne juhtkond näha parlamenti Rahvuskogu-laadse apoliitilise tööorganina, mille liikmete algatatud eelnõud ja isegi lihtsad parandusettepanekud kuulusid valitsuse nõudel valitsuses läbivaatamisele, kusjuures valitsusest sõltus ka nende käikulaskmine.<sup>229</sup>

Põhiseaduses oli uus ka eraldi välislepingute peatükk. Kui varem pidi riigivanem välislepingud sõlmima ja esitama kinnitamiseks Riigikogule, siis nüüd pidi president lepingud sõlmima ja ratifitseerima ning valitsus esitama need kinnitamiseks Riigikogule. Nagu osutas Taimsalu, siis oli presidendil õigus ka välislepinguid algatada ja pidada vastavaid läbirääkimisi, milleks ta võis volitada teisi isikuid.<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> Majoritaarsete valimiste tulemusena moodustus Riigivolikogus 64-liikmeline valitsusmeelne Rahvusrinde ja nende toetajate rühm, kuus sotsialisti moodustasid töötava rahva ühtlusrühma, kuus endise Rahvusliku Keskkonna, Põllumeeste Kogude ja Põllumeeste, Asunikkude ning Väikemaapidajate Koondise ja vabadussõjalaste esindajat moodustasid demokraatide rühma, samuti eksisteeris kolmeliikmeline Vene rühm.

<sup>229</sup> Peep 1995: lk 31.

<sup>230</sup> Taimsalu 1939a: lk 131-133.

Vastavalt põhiseadusele võeti 1938. aasta aprillis vastu välislepingute ratifitseerimise kord, mis jõustus Riigivolikogu ja Riiginõukogu esimesel tööpäeval.<sup>231</sup> Seejuures võeti seadus vastu ajal, mil riigihoidja Pätsile kuulus kuni Riigikogu VI koosseisu kokkutulekuni endiselt riigivanema ja peaministri võim vana põhiseaduse alusel, millele lisandusid ka uues põhiseaduses presidendile ette nähtud erioigused. Sel ajal ei kehtinud ka uues põhiseaduses ettenähtud piirangud dekreetide andmisele. Pätsi jaoks tähendas see peaaegu piiramatut võimutäiust, mida ta ka aktiivselt kasutas.

Dekreediga kehtestatud välislepingute ratifitseerimise korras, mille muutmiseks või tühistamiseks Riigikogu samme ei astunud, pandi paika Riigikogus kinnitamisele kuuluvate välislepingute liigid. President sai riiklikel kaalutlustel õiguse parlamendi kinnitusega ratifitseerida muu hulgas enamikke kaubanduslepinguid, sõpruslepinguid, konsulaarlepinguid, maksustamist korraldavaid lepinguid, piiritülide lahendamise leppeid jne. Ka määrati ära lepingud, mille president võis ratifitseerida parlamendi kinnitusega, kuid ära kuulates Riigivolikogu ja Riiginõukogu välis- ja riigikaitsekomisjonide seisukoha. Sellisteks lepinguteks olid ka liidu-, mittekallaletungi-, neutraliteedi, abiandmis-, garantii-, vahekohtu- ja lepituslepingud. Kui välisleping tuli kinnitada parlamendis, ei saanud president kasutada vetoõigust, kuna Riigikogu andis kinnituse otsuse kujul, president sai tagasi saata aga seaduse. Riigikogus kinnitamisele kuulunud, kuid parlamendis kinnitamata jäänud välislepingut poleks president Taimsalu sõnul saanud ratifitseerida.<sup>232</sup> Samuti ei kohustanud Riigikogu jaatav otsus presidenti lepingut ratifitseerima.

Uue põhiseadusega sai president sõja välja kuulutada Riigikogu üldkoosoleku otsuse alusel, välja arvatud juhul, kui riigile oli kallale tungitud või nõudis seda liidulepingust tingitud kohustus. Varasemas põhiseaduses viide liidulepingule puudus.

Presidendil oli riikliku vajaduse korral õigus välja kuulutada kaitseseisukord. Kui 1933. aasta põhiseadusmuudatuste järgi pidi selle varem kinnitama Riigikogu, siis uue põhiseaduse järgi enam mitte. 1938. aastal jõustunud põhiseaduse järgi kaotas kaitseseisukord kehtivuse, kui selle poolt oli Riigikogu üldkoosoleku seadusliku koosseisu enamus. Taoline kaitseseisukorra tühistamise kord 1933. aasta põhiseadusmuudatustes puudus. Seejuures ei kaotanud uus põhiseadus ära üleriigilist kaitseseisukorda, mida pikendati kuni 1940. aastani. Kenkmanni sõnul muutusid kaitseseisukorra kehtestamise alused palju laiemaks ja umbmäärasemaks 1938. aasta aprillis riigihoidja dekreediga vastu võetud kaitseseisukorra seadusega, millega

---

<sup>231</sup> Riigihoidja otsus 1.04.1938. RA, ERA.957.6.1100, nummerdamata; Välislepingute ratifitseerimise korra seadus. Riigi Teataja, 1938, nr 36, lk 1108-1109.

<sup>232</sup> Taimsalu, Bruno. Välislepingute kehtestamismenetlus (järg). Õigus, 1939, nr 4, lk 157, 160 (edaspidi Taimsalu 1939b)

president võis kaitseseisukorra kehtestada üksnes talle piisavana tundunud põhjusel. Tuleb nõustuda Kenkmanni hinnanguga, et valitsejad kasutasid kaitseseisukorda ka pärast uue põhiseaduse jõustumist relvana opositsiooni vastu ja enda poliitilise süsteemi „legaliseerimise“ katsena.<sup>233</sup>

Kaitseseisukorda täiendasid teisedki seadused. 1938. aastal dekreediga välja antud trükiseadus keelas muu hulgas kehtiva riigikorra ja selle esindajate arvustamise, samuti teadete, kirjutiste või kujutiste avaldamise, mis võisid riivata avalikku julgeolekut või rikkuda riigikaitse huve ja välispoliitilisi suhteid.<sup>234</sup> Seejuures tsenseeris propagandatalitus enne ajakirjanduses avaldamist ka parlamendisaadikute sõnavõtte.

Samuti nägi põhiseadus ette, et rahu ajal tegutses presidendi juures nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu. Selle kompetentsi kuulus kõigi riigikaitsealaste ettepanekute, muu hulgas julgeolekut puudutavate välislepingutele hinnangu andmine. Riigikaitse rahuaegse korralduse seaduse järgi tuli kõik riigikaitset puudutavad välisministeeriumi koostatud välislepingute kavad esitada seisukoha võtmiseks Riigikaitse Nõukogule ja alles pärast selle seisukohtavõttu sai asuda välislepingu sõlmimisele.<sup>235</sup> Kuid nagu tõdes Taimsalu, polnud nõukogu seisukoht presidendile siduv, kuna viimase põhiseaduslikku välislepingute sõlmimise ja ratifitseerimise õigust tavaseadused ei kitsendanud.<sup>236</sup> Ka Salo sõnul polnud nõukogu mitte otsustav, vaid nõuandev organ, mis esitas oma arvamused (seisukohad), mida presidendil polnud vaja kinnitada.<sup>237</sup>

Välislepingute ratifitseerimise korra seaduses loetletud välislepinguid võidi käsitleda ka riigikaitseesse puutuvate lepingutena, näiteks sõjalise abiandmislepinguna, mis ei vajanud riigikaitse rahuaegse korralduse seaduse järgi Riigikogu kinnitust. Taimsalu sõnul oli sellisel juhul otsustavaks, kas leping esitati Riigikaitse Nõukogule seisukoha võtmiseks või mitte. Kui seda tehti, oli tegu riigikaitseesse puutuva lepinguga, mis ei vajanud Riigikogu kinnitust.<sup>238</sup>

Rahvuskogu võttis vastu rea seadusi, mis olid vajalikud uuele põhiseadusele üleminekuks, muu hulgas ka Riigikogu ajutise kodukorra. See koostati eeldusega, et Riigikogu uus koosseis töötab ise välja alalise kodukorra, kuid selleni ei jõutudki. Ajutine kodukord koostati

---

<sup>233</sup> Kenkmann 2018: lk 27, 37. Kenkmanni sõnul oli kaitseseisukorra režiimil oluline roll ka 1940. aastal Nõukogude korra sisseseadmisel.

<sup>234</sup> Riigihoidja otsus 14.04.1938. RA, ERA.957.6.1100, nummerdamata; Trükiseadus. Riigi Teataja, 1938, nr 32, lk 1436-1442.

<sup>235</sup> Vt Riigikaitse Nõukogu protokollid 1933-1939. [koostanud Urmas Salo]. Tartu, Eesti Ajalooarhiiv, 2013; Salo, Urmas. Riigikaitse Nõukogu roll Eesti kaitseministeeriumi uuendamisel 1933-1939. Tallinn, Eesti Arhivaaride Ühing, 2007.

<sup>236</sup> Taimsalu 1939b: lk 154.

<sup>237</sup> Riigikaitse Nõukogu protokollid 1933-1939 2013: lk 47.

<sup>238</sup> Taimsalu 1939b: lk 160-162.

Rahvuskogu kodukorra põhjal, paljud paragrahvid võeti sealt otse üle. Näiteks kaotati sellega ära vanematekogu ja rühmad.<sup>239</sup> Välislepingute kinnitamine pidi kodukorra järgi toimuma endiselt ühel lugemisel, kuid erakorralise teadaande võimalus kaotati.<sup>240</sup>

Ajutist kodukorda täiendas veel Riigikogu töökorra seadus. Erinevalt parlamendi sisemist töökorraldust puudutanud kodukorrast reguleeris töökorra seadus rahvaesinduse vahetkorda teiste riigorganitega. Näiteks käsitles see arupärimistele ja küsimustele vastamise korda, presidendi ning valitsuse õigusi ja kohustusi Riigikogu töös osalemisel. See võimaldas valitsusel esineda Riigikogus seletuste ja teadaannetega, kusjuures seletusele võisid järgneda läbirääkimised, teadaandele aga mitte. Samas oli ka erandeid: näiteks reguleeris kooskõlastamismenetlust töökorra seadus, kuigi viimane käsitles vahetkorda Riigikogu kodade, mitte parlamendi ja teiste asutuste vahel.<sup>241</sup>

Opositsioonis põhjustas pahameelt töökorra seaduse tõlgendamine nii, et täiskogus võis dekreetide kohta arvamust avaldada vaid siis, kui vastav komisjon nad muutmiseks esitas. Samuti võimaldas töökorra seadus kutsuda presidendil Riigikogu üldkoosolek kokku talle sobival ajal. Seejuures hindas Riigivolikogu juhatus töökorra seaduse põhiseaduslikult tugevamaks kodukorrast.<sup>242</sup>

Uus põhiseadus koostati ja võeti vastu võimude kontrollimisel, 1934. aastast alla surutud opositsioonil puudusid reaalsed võimalused oma soove ellu viia. Valitsus kontrollis kogu protsessi ja Rahvuskogu roll põhiseaduse väljatöötamisel oli väike. Uuele põhiseaduslikule korrale üleminekul rikuti ka varem kehtinud põhiseadust. Võrreldes 1920. aasta põhiseaduse ja selle muudatustega 1933. aastast kasvas uue põhiseadusega täidesaatva võimu välispoliitiline pädevus. Parlament pidi jääma täidesaatva võimu varju, sellele jäeti kummitempli roll. Seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaal puudus, kuna presidendi tahe prevaleeris parlamendi üle. Parlamentaarse demokraatia taastamist uue põhiseadusega ei kaasnenud. Või nagu ütles tabavalt Ants Ruusmann, siis astuti uue põhiseadusega legaliseeritud autoritaarse võimu ajajärku.<sup>243</sup>

---

<sup>239</sup> Sellele vaatamata eksisteerisid Riigivolikogus rühmad *de facto*, nende legaalne tunnustamine eeldanuks erakondade legaliseerimist ja teiste kitsenduste kaotamist. Küll aga said „olematud rühmad“ Riigikogu üldkoosoleku juhatuse otsusel oma tööruumid ja juhatus oli nendega kontaktis. Riigikogu üldkoosoleku juhatuse koosolek 8.06.1938. RA, ERA.84.1.1, 16p.

<sup>240</sup> Riigikogu ajutine kodukord. Riigi Teataja, 1937, nr 71, lk 1374-1378.

<sup>241</sup> Riigikogu töökorra seadus. Riigi Teataja, 1937, nr 71, lk 1379-1385.

<sup>242</sup> Riigivolikogu koosolek 24.05.1938. RA, ERA.84.1.199, 56.

<sup>243</sup> Ruusmann, Ants. Eesti Vabariik 1920-1940: sisepoliitiline areng. Tallinn, Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus, 1997, lk 133.

### ***4.3. Juhtumianalüüs: Vastastikuse abistamise leping NSVLiga***

26. septembril 1939 kasutas välisminister Selter põhiseadusega valitsuse liikmele antud õigust anda seletusi Riigivolikogu ja Riiginõukogu välis- ning riigikaitse komisjonide<sup>244</sup> ühisel koosolekul. Vastavalt korrale pidi välis- ja riigikaitse komisjonide ühisele koosolekule nõusoleku andma Riigikogu üldkoosoleku juhatus.<sup>245</sup> Taotluse ühisistungi korraldamiseks esitas juhatus Riigivolikogu välis- ja riigikaitsekomisjoni esimees August Jürima.<sup>246</sup> Komisjoni kokkukutsumise käsk tuli aga president Pätsilt, kes kiitis heaks valitsuse vastava esitise 26. septembrist ja kellel oli põhiseaduslik õigus komisjon kokku kutsuda ka Riigikogu istungjärgude vaheajal.<sup>247</sup>

Riigikogu ajutise kodukorra alusel oli koosolekule kutsutud täiendavalt inimesi. Lisaks Selterile ja komisjonide 14 liikmele osalesid koosolekul ka Riigivolikogu esimees Uluots ning esimene abiesimees Anderkopp, Riiginõukogu esimees Mihkel Pung ja selle teine abiesimees Alfred Maurer, peaminister Kaarel Eenpalu (endise nimega Karl Einbund), sõjaminister Paul Lill, sotsiaalminister Oskar Kask, Eesti saadik Moskvas August Rei, sõjavägede staabi ülem Nikolai Reek, välisministri abi Oskar Öpik ja Riigivolikogu liige Jaan Tõnisson. Peaminister Eenpalu kasutas seejuures kodukorras ette nähtud õigust kuulutada koosolek kinniseks, mis tähendas, et koosolekul räägitu pidi jääma saladuseks ega tohtinud lekkida.

Selter teatas koosolekul, et Moskvas peetud kaubanduslepingu läbirääkimiste käigus tegi NSVLi välisasjade komissar Vjatšeslav Molotov ettepaneku vastastikuse abiandmise lepingu sõlmimiseks, hoiatades Selteri sõnul mittenõustumisel „teiste abinõudega“.

Tuletame meelde, et abiandmisleping kuulus president Pätsi dekreedina välja antud välislepingute ratifitseerimise korra järgi nende lepingute hulka, mille president võis ratifitseerida parlamendi kinnitusega. President pidi aga ära kuulama Riigivolikogu ja Riiginõukogu välis- ja riigikaitsekomisjonide seisukoha, mis polnud siduv.

Selteri sõnul oli valitsus seisukohal, et kui mõlema koja komisjonid pole selle vastu, tuleks alustada NSVLiga läbirääkimisi. Koosolekul sõna võtnud kahe koja liikmed, valitsuse

---

<sup>244</sup> Riigivolikogu üheksaliikmelise välis- ja riigikaitsekomisjoni kaheksa liiget olid valitud parlamenti valitsusmeelse Rahvusrinde ridades, Piip kuulus demokraatide „rühma“. Riiginõukogu viieliikmelisse välis- ja riigikaitsekomisjoni kuulusid esimehena sõjavägede ülemjuhataja Laidoner, kutsealade omavalitsuste poolt valitud Voldemar Päts ja Joakim Puhk ning Pätsi eriõigusel Riiginõukokku nimetatud Akel ja Soots.

<sup>245</sup> Üldkoosoleku juhatus oli varem võtnud seisukoha, et kahe koja ühiseid koosolekuid ei tohiks rahvaesinduse „kahekojasüsteemi väljaarendamise ja eriti Riiginõukogu iseseisvate traditsioonide kujundamise huvides“ soodustada. Riigikogu üldkoosoleku juhatus koosolek 3.11.1938. RA, ERA.84.1.1, 49.

<sup>246</sup> Riigikogu üldkoosoleku juhatus koosolek 26.09.1939. RA, ERA.84.1.1, 113.

<sup>247</sup> Vabariigi Valitsuse koosolek 26.09.1939. RA, ERA.957.8.1522, 172. Lisaks president Pätsile ja kõigile ministritele osalesid sõjavägede ülemjuhataja, õiguskantsler, riigikontrolör, riigisekretär ja Moskva saadik Rei.

esindajad ja saadik Rei pooldasid läbirääkimiste alustamist. Tõnisson nõudis aga lepingu ulatuse paikapanemist ja NSVLiga kauplemist. „Valitsus ei saa anda praegu sarnast projekti,“ vastas peaminister Eenpalu, kelle sõnul palus valitsus Venemaaga läbi rääkima asuvasse delegatsiooni Selteri, Uluotsa, Piibu ja Rei, lisades, et sõjalisi eksperte kaasa ei saadeta. Komisjonid delegatsiooni liikmete määramisel kaasa rääkida ei saanud. Juhataja Jürima ütles ligi neli ja pool tundi väldanud koosoleku lõpuks, et komisjon toetab üksmeelselt kõneluste alustamist ja võimalusel lepingu sõlmimist. Protokolli järgi keegi sellele vastu ei vaieldud.<sup>248</sup>

Toonase riigikontrolöri Karl Soonpää päeviku järgi olevat president, ülemjuhataja, peaminister ja välisminister omavahel nõu pidanud juba ööl vastu 26. septembrit ning tulnud otsusele, et leping tuleb sõlmida. Valitsuse koosolekul anti Soonpää sõnul välisministrile volitus Moskvaga poliitilise lepingu üle läbi rääkida ja see ka alla kirjutada, misjärel otsustati sellest informeerida ka väliskomisjoni.<sup>249</sup> Komisjoni nõusolekut sooviti Ilmjärve väitel tagantjärele, sest valitsuse koosolekult enne selle lõppu lahkunud Selter teavitas NSVLi saadikut Kuzma Nikitinit nõusolekust juba varem. Ka viitab Ilmjärv Moskvasse saadetud teatele, milles Nikitin teatas Selteri valmisolekust sõita Moskvasse pärast öhtust istungit.<sup>250</sup>

Selteri viidet võib käsitleda diplomaatilise ettekäändena võita parlamendile viidates aega. Ka Moskvast toimunud läbirääkimistel ütles Selter Molotovi nõudmistele vastates, et tal puuduvad baaside üle läbirääkimiste pidamiseks volitused ning seda peavad kaaluma president, valitsus ja parlament. Seejuures eitas Selter Molotovi väidet, nagu sooviks ta sel moel viivitada. Kui Molotov nõudis kiirustamist, vastas Selter, et ta ei saa arutada küsimust enne parlamendi organite informeerimist, mistõttu peab ta sõitma Tallinnasse.<sup>251</sup>

27. septembril jõudis Eesti delegatsioon tagasi Moskvasse. Tollase välisministeeriumi administratiiv-juriidilise osakonna direktori Elmar Kirovari sõnul püüdis Selter aega võita ka Tallinnast saadud volituste „mahaunustamisega“.<sup>252</sup> Kui läbirääkimistel esitati uued nõudmised, vastas Uluots, et NSV Liidu valitsus peab arvestama, et valitsus ei saa teha

<sup>248</sup> Riigivolikogu ja Riiginõukogu välis- ja riigikaitsekomisjonide ühine koosolek 26.09.1939. RA, ERA.84.1.1046, 30-39. Ettepaneku läkitada Moskvasse läbirääkimistele lisaks välisminister Selterile ka Uluots ja Piip tegi valitsus välisministri ettepanekul 26. septembril. Seejuures juhatas valitsuse koosolekut president Päts, kes valitsuse esitise kinnitas. Vabariigi Valitsuse koosolek 26.09.1939. RA, ERA.957.8.1522, 172;

<sup>249</sup> Faatum: Eesti tee hävingule 1939-1940: riigikontrolör Karl Soonpää päevik Eesti Vabariigi saatuseaastatest 1939-1940. Molotovi-Ribbentropi pakti tagamaad: dokumente ja materjale [koostanud ja kommenteerinud Külle Arjakas]. Tallinn, SE & JS, 2009, lk 163.

<sup>250</sup> Sõja ja rahu vahel 2004: lk 370; Ilmjärv 2010: lk 570-571.

<sup>251</sup> Kokkuvõtted Eesti ja NSV Liidu läbirääkimistest vastastikku abistamise pakti sõlmimisel ja elluviimisel. 24.-25.10.1939. RA, ERA.957.17.9, 170, 175. Hilisemas artiklis sõnastas Selter vastuse Molotovile järgmiselt: „Eesti on parlamentaarne riik, et säärase tähtsusega asju ei otsusta meil ei president ega valitsus, vaid president ja valitsus koos parlamendiga.“ Selter, Karl. Eesti välisministrina Moskvast. – Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas. 2. [köide]. Äike Euroopa kohal. [toimetus: Richard Maasing jt]. Stockholm, EMP, 1955, lk 41.

<sup>252</sup> Kirotar, Elmar. Eesti välisministeeriumis. – Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas. 2. 1955: lk 86.

otsuseid parlamendita.<sup>253</sup> Ka pärast seda, kui pooled olid lepingu sõlmimises kokku leppinud, vastas Selter lepingu jõustumist koheselt allkirjastamisel nõudnud Molotovile, et see pole võimalik. „Eesti Põhiseaduse järgi pole see võimalik: leping ei saa jõustuda enne ratifitseerimist. Mina ei saa teisiti kokku leppida. [...] Eesti Põhiseadus ei luba mul vastu võtta Teie vormeli,“ ütles Selter. Vene delegatsioon leppis sellega, kuid Stalin nõudis, et leping jõustuks kolme päeva jooksul. Kuigi Selter soovis seda pikendada kümnele päevale, viidates vajadusele, et Tallinnas jääks Vene poole nõudmise korral liiga vähe aega parlamendi organite kokkukutsumiseks ja lepingu ratifitseerimiseks, lepitati lõpuks kokku, et lepingu ratifitseerimine viiakse lõpule kuue päeva jooksul ehk 4. oktoobriks.<sup>254</sup> Ööl vastu 29. septembrit allkirjastati nii vastastikuse abistamise leping, selle salajane lisaprotokoll kui ka kaubanduskokkulepe, mis dateeriti 28. septembriga.

Riigikogu mõlema koja komisjonid kogunesid uuesti ühiskoosolekule 2. oktoobril. Koosolekuks esitas taotluse Jürima samal päeval.<sup>255</sup> Kuna Riigikogu polnud istungjärgule veel kogunenud, pidi ka selle kohtumise kokku kutsuma president Päts, kes kiitis heaks valitsuse vastava esitise.<sup>256</sup> Sellel koosolekul osalenute ring oli veelgi laiem. Lisaks 13-le Riigivolikogu ja kümnele Riiginõukogu liikmele, peaminister Eenpalule, välisminister Selterile, sotsiaalminister Kasele, välisministri abi Öpikule, välisministeeriumi poliitilise osakonna direktori kohusetäitja Kaasikule ning väliskaubanduse osakonna direktor Merele osales koosolekul ka valitsuse esindaja Riigikogus Klesment. Välisministri soovil kuulutati koosolek, mille päevakorras oli ainsa punktina abiandmise lepingu kohta seisukoha võtmine, kinniseks.

Selter teatas esmalt, et presidendi ülesandel ja volitusel sõlmiti kokkulepe, lugedes ette selle, salajase protokolliga ning kaubanduskokkuleppe teksti. „Loodan, et väliskomisjonid kiidavad minu teguviisi heaks,“ lausus Selter. Tõnisson viitas Eesti õhupiiri rikkumistele kõneluste ajal, öeldes, et *de facto* pole Eesti enam iseseisev ja suveräänne riik. Tõnisson kritiseeris valitsejate väljaütlemisi NSVLi suunas ja lootust Saksa abile, kutsudes valitsust tagasi astuma ning moodustama rahvusliku kokkuleppe valitsus, et „päästa mis päästa on.“ Lepingut NSVLiga tuli tema sõnul täita korrektselt ja ausalt. Laia, „lossist saunani“ valitsuskoalitsiooni kutsus moodustama ka Piip. Eenpalu tõrjus Tõnissoni etteheiteid valitsuse

<sup>253</sup> Kokkuvõtted Eesti ja NSV Liidu läbirääkimistest vastastikku abistamise pakti sõlmimisel ja elluviimisel. 27.10.1939. RA, ERA.957.17.9, 182-183.

<sup>254</sup> Kokkuvõtted Eesti ja NSV Liidu läbirääkimistest vastastikku abistamise pakti sõlmimisel ja elluviimisel. 28.10.1939. RA, ERA.957.17.9, 48-49.

<sup>255</sup> Juhatus andis nõusoleku tagantjärele. Riigikogu üldkoosoleku juhatuse koosolek 10.10.1939. RA, ERA.84.1.1, 115.

<sup>256</sup> Vabariigi Valitsuse koosolek 30.09.1939. RA, ERA.957.8.1522, 174. Koosolekut juhatas president Päts.



saksasõbralikkuse suunas. „Valitsuse välispoliitika on ikka olnud täielikult reaalspoliitika, olles kõikidega heas vahekorras,“ vastas Eenpalu.

Kummaliseks võib pidada Uluotsa öeldut, et koosolekul tuli otsustada, kas kutsuda kokku Riigikogu või asuda seisukohale, et lepingu kinnitab president. „Pleenumi kokkukutsumine oleks hea, kui oleks natuke rohkem aega. Siis võiks Välisminister esineda seletusega ja kõik saaksid asja kohta informatsiooni. Paistab aga, et see on raskelt läbiviidav, sest ka President peab vastava otsuse tegema,“ selgitas Uluots.<sup>257</sup> Nagu põhiseaduse väljatöötamisel osalenud Uluots viitas, võis president tõesti nõuda üksikute välislepingute kinnitamise otsustamist Riigikogus.<sup>258</sup> Uluotsa lausest jääb aga ekslik mulje, nagu oleks lepingu edasine saatus sõltunud komisjonist. Sellele viitas ka Klesment, kelle sõnul oli tegu lepinguga, mille võis president ratifitseerida parlamendita. Riiginõukogu liige Aleksander Oinas leidis siiski, et lepingu võiks kinnitada parlament ja seal rahva teavitamiseks lepingu kohta selgitusi anda. Ka Riigivolikogu liikmed Leopold Johanson ja Tõnisson soovisid parlamendi kokkukutsumist. Seepeale vastas Eenpalu: „Minu arvates oleks asjatu selle üle mõtteid vahetada. Valitsus tuli lepinguga komisjoni, et teada saada komisjoni seisukohta.“ Seejärel kuulutas Uluots välja kümneminutilise vaheaja, mille järel pani juhataja Jürima hääletusele ettepaneku, millega ühiskoosolek tunnistas lepingu ratifitseerimise vajalikuks. Enam ei viidatud vajadusele arutada lepingut Riigikogus ja ettepanek võeti ühel häälel vastu.<sup>259</sup>

Küsimuse, kas leping tuleks ratifitseerida Riigikogus või mitte, tõstatas Päts samuti 2. oktoobril pärast komisjonide ja enne valitsuse koosolekut toimunud Riigikaitse Nõukogu istungil. Reek viitas riigikaitse rahuaegse korralduse seadusele, kinnitades, et tegu on riigikaitseks vajaliku lepinguga, mis kuulub ratifitseerimisele ilma Riigikogu kinnitamiseta. Uluots, kes mõni tund varem oli rääkinud lepingu parlamenti saatmisest, teatas nüüd, et leping ei kuulu Riigikogus kinnitamisele ka teise seaduse – välislepingute ratifitseerimise korra – järgi. Lühikese mõttevahetuse järel konstateeris Päts, et leping kuulub „nii riigikaitseks vajalikkude kui ka abistamise ja garantii lepingute liiki“ ega kuulu seetõttu parlamendis ratifitseerimisele, lisades veel, et Riigikaitse Nõukogu tunnistas selle ratifitseerimise

<sup>257</sup> Riigivolikogu ja Riiginõukogu välis- ja riigikaitse komisjonide ühine koosolek 2.10.1939. RA, ERA.84.1.1046, 41p-46p.

<sup>258</sup> Saksamaaga 7. juunil 1939 Berliinis sõlmitud mittekallaletungilepingu kinnitamiseks kutsus Päts kokku nii Riigivolikogu kui ka Riiginõukogu erakorralise istungjärgu. Sarnaselt abiandmislepingule ei pidanud president ka mittekallaletungilepinguid esitama Riigikogule kinnitamiseks, vaid piisas parlamendi mõlema koja välis- ja riigikaitsekomisjonide seisukoha ärakuulamisest. Mõlemad kojad kiitsid lepingu heaks ja Päts ratifitseeris lepingu 22. juunil. Eesti-Saksa mittekallaletungi leping. Riigi Teataja Eesti Vabariigi lepingud välisriikidega, 1939, nr 12, lk 303-306.

<sup>259</sup> Riigivolikogu ja Riiginõukogu välis- ja riigikaitse komisjonide ühine koosolek 2.10.1939. RA, ERA.84.1.1046, 44p-47p.

soovitavaks.<sup>260</sup> Seda, et president võis põhiseaduse järgi nõuda üksikute välislepingute kinnitamise otsustamist Riigikogus, nõukogus ei arutanud.

Sama päeva õhtul presidendi juhtimisel toimunud valitsuse koosolekul lepingu Riigikokku saatmine enam jutuks ei tulnud. 2. oktoobril ehk samal päeval, kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu komisjonid oli selle ratifitseerimise vajalikuks tunnistanud, Riigikogu üldkoosoleku juhatus kutsunud valitsust esinema parlamendi ees seletusega<sup>261</sup>, Riigikaitse Nõukogu soovitanud selle ratifitseerimist ning valitsus teinud presidendile vastava esitise, ratifitseeris president Päts lepingu ja Moskvast alla kirjutatud salajase protokolli, millega anti NSVLile luba rajada Eestis sõjaväebaase 25 000 sõdurile ja NSVLi sõjalaevadele ajutine sissesõiduõigus Tallinna sadamasse.<sup>262</sup>

Seega ratifitseeris president lepingu isegi varem, kui Moskvast kokku lepitati. Tõenäoliselt kardeti, et viivitamine võiks olukorda veelgi halvendada ja seeläbi ka riigivõimu autoriteeti kõigutada. Kuigi ratifitseerimisallkirjad vahetati välisministeeriumis Kirotari sõnul Nõukogude kullerite hilinemise tõttu 5. oktoobril, dateeriti need tagantjärele 4. oktoobriga.<sup>263</sup> Sõjaväedeleagatsioonid jätkasid aga lepingu üle läbirääkimisi 10. oktoobrini.<sup>264</sup>

Vaatamata komisjonide otsusele ei saanud Riigikogu lepingu osas seisukohta võtta. Ühe vastuse, miks Eesti juhtkond parlamendile aru ei andud ajal, mil välispoliitika eksistentsiaalne tähtsus oli suurusjärgu võrra kasvanud, andis Soonpää oma päevikus, öeldes, et tollane juhtkond oli arvamusel, et parlamendikõnelused muudavad õhkkonna närvilisemaks.<sup>265</sup> Seejuures ei teavitanud võimud läbirääkimistest Moskvast isegi välissaadikuid.<sup>266</sup>

<sup>260</sup> Riigikaitse Nõukogu istung 2.10.1939. RA, ERA.988.1.3, 217-222.

<sup>261</sup> Riigikogu üldkoosoleku juhatus esitas 2. oktoobril valitsusele kirja, milles avaldas soovi, et valitsus esineks Riigikogu uue istungjärgu alguses 10. oktoobril parlamendi ees seletusega. (Riigikogu üldkoosoleku juhatuse 2.10.1939 kiri valitsusele. RA, ERA.31.4.460, 59-59p.) Kirjas ei öelda midagi seletuse oodatud sisu kohta, kuid kahtlemata olid läbirääkimised NSVLiga aktuaalse riikliku tähtsusega küsimus, mille vastu pidanuks Riigikogu huvi tundma. Eenpalu, kes oli esitanud 4. oktoobril tagasiastumispalve ja peagi peaministriametist lahkus, vastas 5. oktoobril juhatuse kirjale lubadusega anda oma esinemisest teada päev varem enne koosolekut, millel ta kavatseb esineda. (Vabariigi Valitsus 5.10.1939 riigisekretärile. RA, ERA.31.4.460, 59) Eenpalu seletusega enam parlamendis ei esinenud, seda ei teinud ka tema järeltulija peaministri ametis Uluots.

<sup>262</sup> Vabariigi Valitsuse koosolek 2.10.1939. RA, ERA.957.8.1522, 180; Vabariigi Presidendi 2.10.1939 otsus vastastikuse abistamise pakti Eesti Vabariigi ja NSV Liidu vahel ratifitseerimise kohta. RA, ERA.989.1.369, 2; Vabariigi Presidendi 2.10.1939 otsus Moskvast allakirjutatud konfidentsiaalse protokolli ratifitseerimise asjus. RA, ERA.989.1.134, 1-3.

<sup>263</sup> Vastastikuse abistamise pakt Eesti Vabariigi ja N.S.V. Liidu vahel. Riigi Teataja Eesti Vabariigi lepingud välisriikidega, 1939, nr 15, lk 327-330; Välisministri teadaanne Eesti Vabariigi ja Nõukogude Sotsialistlikkude Vabariikide Liidu vahelise vastastikuse abistamise pakti jõustumise kohta. Riigi Teataja Eesti Vabariigi lepingud välisriikidega, 1939, nr 16, lk 334; Kirotar, Elmar. Eesti välisministeeriumis. - Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas. 2. 1955: lk 88.

<sup>264</sup> Sõjaväelaste delegatsioonide koosolekud 2.-10. oktoobrini 1939. RA, ERA.957.17.9, 110-132.

<sup>265</sup> Faatum 2009: lk 200.

<sup>266</sup> Laretei, Heinrich. Saatuse mängukanniks. Lund, Eesti Kirjanike Kooperatiiv, 1970, lk 237. Kirotar annab sellele kummalise põhjenduse, öeldes, et seda tehti taktikalistel kaalutlustel, kuna oli teada, et sõjalist ega diplomaatilist abi polnud kuskilt loota. Samas informeeriti Kirotari sõnul läbirääkimistest pidevalt Tallinnas

Keeruline on vastata aga küsimusele, miks ei kasutanud uuesti kokku tulnud parlamendisaadikud võimalust lepingu kohta täpsemalt aru pärida. 17. oktoobril uuesti kokku tulnud Riigivolikogu üldkoosolekul tuli nn baaside leping esimest korda jutuks samal päeval seoses riigiasutiste ametnikkude koosseisu seaduse muutmise seadusega. Sellega suurendati politsei jõude ka paigus, kus lepingujärgselt pidid hakkama asuma NSVLi sõjaväeosad. Mitmed vasakpoolsed saadikud kritiseerisid küll eelnõu, seostades seda kaitseseisukorra ja põhiseaduslike vabaduste piiramisega, kuid abiandmislepingule nad ei viidanud.<sup>267</sup> Valitsusvahetuse<sup>268</sup> järel siseministriks saanud Jürima põhjendas Riigivolikogus politsei suurendamist aga vajadusega täita NSVLiga sõlmitud lepingut. Seaduseelnõu võeti Riigivolikogus vastu veel samal päeval. Samal päeval algas ka NSVLi vägede sissemars Poola idaaladele ja järgmisel päeval saabusid NSVLi väed juba Eestisse. Riiginõukogu üldkoosolekul võeti sama seadus vastu ilma ühegi viideta baaside lepingule.<sup>269</sup>

Ükski Riigivolikogu saadik ei kasutanud ka põhiseaduslikku arupärimise võimalust, et küsida valitsuselt lepingu kohta, rääkimata valitsusele umbusalduse avaldamisest. Kuna mõlema koja juhatus sai ajutise kodukorra alusel saadikute küsimused tagasi lükata, pole teada, kas mõni Riigikogu liige soovis kasutada põhiseaduslikku õigust pöörduda lepingu kohta info saamiseks valitsuse poole küsimusega.<sup>270</sup> Ka ei kasutanud parlament põhiseaduslikku õigust nõuda, et peaminister või üksikud ministrid esineksid seletusega ja ka valitsus ei kasutanud taolist võimalust. Tõsi, võimalust esineda seletusega komisjonis kasutas välisminister Piip, kes salajasel majanduskomisjoni koosolekul teatas, et leping sõlmiti Eesti toonaste poliitiliste juhtide paremal äratundmisel. „Praegune valitsus ei ole selle eest vastutav. Isiklikult minule pole veel sugugi selge, kas kiire toimimine Moskvaga oli õigustatud või

---

asuvaid välisriikide saadikuid, keda usaldati. Kirotar, Elmar. Eesti välisministeeriumis. - Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas. 2. 1955: lk 86.

<sup>267</sup> Vabariigi Valitsuse koosolek 10.10.1939. RA, ERA.957.8.1522, 188; Riigivolikogu koosolek 17.10.1939. RA, ERA.84.1.202, 3-6.

<sup>268</sup> 12. oktoobril andis president Päts erioigusel käskkirja, milles ta teatas peaminister Uluotsa juhitava valitsuse ametisse astumisest, kus välisministriks oli Piip. (Vabariigi Presidendi käskkirjad nr. 110 ja nr. 111. Riigi Teataja, 1939, nr 90, lk 1795) Riigikogu valitsuse ametisse kinnitamise üle ei hääletanud. Seejuures teatati uue valitsuse ametisse astumisest teadaande korras, mis tähendas, et erinevalt seletusele ei saanud sellele järgneda Riigivolikogus läbirääkimisi. Valitsusvahetuse kohta selgeid põhjendusi Riigikogule ega avalikkusele ei antud.

<sup>269</sup> Riigivolikogu koosolek 17.10.1939. RA, ERA.84.1.202, 6-7, 9; Riiginõukogu koosolek 19.10.1939. RA, ERA.84.1.1330, 409; Riigiasutiste ametnikkude koosseisu seaduse muutmise seadus. Riigi Teataja, 1939, nr 93, lk 1812-1813.

<sup>270</sup> Riigivolikogu juhatus lükkas tagasi hulga küsimusi, mille esitasid sotsialistidest koosnenud töötava rahva ühtlusrühma esindajad ja iseseisva töölistkoja esindajana Riigivolikokku valitud paremsotsialist Leopold Johanson. Juhatus põhjendas otsust ajutise kodukorra lõikega, mille järgi ei tohtinud küsimus sisaldada üleskutset kuritegevusele, haavavaid väljendusi, põhjendusi, tagajärgede kokkuvõtmist, näpunäiteid ega iseloomustusi. Taoline sõnastus andis juhatusle võimaluse tagasi lükata mistahes küsimuse. Ka ei andnud juhatus Johansonile luba sõnavõtuks Riigivolikogus isiklikus asjas, pidades selle sisu mittevastavaks ajutise kodukorra nõuetele. Tagasilükatud küsimuste ja Johansonil plaanitud sõnavõtu sisu pole teada. Riigivolikogu juhatuse koosolekud 18. oktoobrist 8. novembrini. RA, ERA.84.1.207, 169-169p, 180, 182, 184.

mitte. Selle olukorra hindamine jäägu ajaloo-asjaks; meie kohus on lojaalselt täita ülesandeid, mis välislepingutega enda peale võetud,“ ütles Piip.<sup>271</sup>

Selle kinnituseks, et uus valitsus täitis lepingut püüdlukult, võib pidada ka 1940. aasta alguses jõustunud kriminaalseadustiku muutmise ja täiendamise seadust, mis nägi ette surmanuhtlust kuritegude eest, mis olid toime pandud vastastikuse abistamislepinguga seotud välisriigi vastu.<sup>272</sup> Samuti isikutõestamise ja liikumise seadust, millega siseministrile anti muu hulgas õigus keelata julgeoleku ja avaliku korra huvides teatud piirkondades rahvakogunemised ning inimeste liikumine, kui nende tegevus või käitumine võis ohustada riigi julgeolekut, avalikku korda või välispoliitilisi suhteid.<sup>273</sup> Need seaduseelnõud esitas Riigikogule kinnitamiseks valitsus ja nende menetlemise ajal ei tõstatunud Riigikogus kordagi küsimus NSVLiga sõlmitud lepingu vajalikkusest. Endiselt kasutati ära ka kaitseseiskorda.

Eelnevast saab järeldada, et vastastikuse abistamise lepingu kehtestamismenetlus viidi läbi vastavalt seadustele. Põhiseadusega presidendile antud dekreedioigusega vastu võetud välislepingute ratifitseerimise kord, mille muutmiseks või tühistamiseks Riigikogu samme ei astunud, ei kohustanud riigipead esitama vastastikuse abistamise lepingut kinnitamiseks Riigikogule. Nn baaside lepingu lepingu sõlmimine, kinnitamine ja ratifitseerimine sõltus riigipeast. President võis valitsuse kaasallkirjastatud otsusega seda tüüpi lepingu ratifitseerida ka ilma Riigikogu kinnitusega, kuulates ära parlamendi välis- ja riigikaitsekomisjoni arvamuse. Seda president ka tegi ning komisjonide ühiskoosolek toetas lepingu üle läbirääkimiste pidamist ja selle ratifitseerimist. Ka komisjoni vastupidine otsus ei kohustanud täidesaatvat võimu millekski. Koosolekule kutsutud vastasrinna esindajate suutlikkus protsessi mõjutada oli olematu. Kuigi paar kuud varem otsustas Päts anda Riigikogule kinnitamiseks Saksamaaga sõlmitud mittekallaletungilepingu, millele kehtisid samad kehtestamislõuanded, oli lepingu arutamiseks parlamendis rohkem aega. Erinevalt NSVList ei ähvardanud Saksamaa lepingu sõlmimisest loobumisel ka „teiste abinõudega“. Lepingu üle läbirääkimisi pidanud delegatsiooni kuulusid ka Riigivolikogu esimees Uluots ja sama koja liige Piip, kuid nende kaasamisel said määravaks juriidiline ning välispoliitiline kompetents, millega loodeti saavutada võimalikult soodsad lepingutingimused, mitte nende Riigikogu liikme ja Piibu puhul ka ühe opositsiooniliidri staatus.

---

<sup>271</sup> Riigivolikogu majanduskomisjoni koosolek 2.12.1939. RA, ERA.84.1.923, 55p-56.

<sup>272</sup> Kriminaalseadustiku muutmise ja täiendamise seadus. Riigi Teataja, 1940, nr 15, lk 127-138.

<sup>273</sup> Isikutõestamise ja liikumise seadus. Riigi Teataja, 1940, nr 36, lk 562-567.

## 5. NUKUPARLAMENT JA 1940. AASTA EBASEADUSLIK KONSTITUTSIOON

### 5.1. Okupatsioonist anneksioonini

17. juunil 1940 alustas NSVL Eesti okupeerimist, süüdistades varem Balti riike NSVLiga sõlmitud vastastikuse abistamise lepingu rikkumises ja sõja kavandamises ning nõudis ultimatiivselt sõdurite arvu suurendamist nendes riikides, millega sunnitult nõustuti. Seejärel vahetati välja valitsused. 21. juunil vabastas president Päts Uluotsa valitsuse ja nimetas ametisse peaminister Johannes Varesse nukuvalitsuse.<sup>274</sup> Vares lubas ultimaatumivalitsuse deklaratsioonis välispoliitika alal kindlustada esijärjekorras NSVLiga sõlmitud vastastikuse abistamise pakti ausat ja tõelist täitmist, arendades idanaabriga tihedat liitu. Moskvast tehtud otsuseid täitnud ultimaatumivalitsuse esimesteks välispoliitilisteks sammudeks olid NSVLi nootides mainitud Balti liidu ja Eesti-Läti kaitselingu tühistamine. Otsused kinnitas president Päts.<sup>275</sup>

Pärast korralist istungjärku aprillis suvepuhkusele suundunud Riigikogu nende sammude kohta arvamust avaldada ei saanud.<sup>276</sup> Sama kehtis ka Eesti välisesindajate ametist vabastamise ja tagasi kodumaale kutsumise kohta. Hiljem sunniti diplomaate naasma dekreedil alusel, mis ähvardas neid ja nende peresid riigireetmise eest vara konfiskeerimise ning mahalaskmisega.<sup>277</sup>

Aprillis toimusid ka viimased parlamendi mõlema koja välis- ja riigikaitsekomisjonide koosolekud. Juunisündmuste tõttu komisjonid enam kokku ei tulnud. Küll aga käisid ka pärast juunipööret koos mõlema koja juhatused. Kui Riigivolikogu juhatuse juuni ja juuli koosolekute protokollides märgitakse napilt, et seal arutati jooksvaid asju, siis Riiginõukogu juhatuse koosolekute protokollid näitavad, kuidas juhtunuga lepitati vaikides, võttes otsused

<sup>274</sup> Vabariigi Presidendi käskkirj nr. 55 ja 56. Riigi Teataja, 1940, nr 54, lk 888.

<sup>275</sup> Vabariigi Valitsuse otsus 27.06.1940 ning Vabariigi Presidendi otsus 28.06.1940 Eesti ja Läti kaitseliidu lepingu tühistamise kohta. RA, ERA.989.1.375, 2-3; Vabariigi Valitsuse otsus 29.06.1940 ning Vabariigi Presidendi otsus 29.06.1940 Eesti ja Läti kaitseliidu lepingu kehtetuks kuulutamise kohta. RA, ERA.989.1.376, 2-3; Vabariigi Valitsuse otsus 29.06.1940 ja Vabariigi Presidendi otsus 29.06.1940 Eesti, Läti ja Leedu vahel sõlmitud üksmeele ja koostöö lepingu tühistamise kohta. RA, ERA.989.1.378, 2-3.

<sup>276</sup> Istungjärk lõpetati Peebu sõnul 20. aprillil veidi enne tähtaega, et sügisistungjärk, mille korraline pikkus oli täpselt kaks kuud, oleks pikem: see pidi algama 8. oktoobril ja 8. detsembril asemel kestma peaaegu jõuludeni. Järgmine Riigikogu istung algas aga hoopis 52 aastat, viis kuud ja 15 päeva hiljem. Peep 1995: lk 97.

<sup>277</sup> Välismaal asuvate riigireetjate ja nende perekonnaliikmete karistamise seadus. Riigi Teataja, 1940, nr 93, lk 1250; Vt Medijainen, Eero. Eesti välisministeeriumi viimased kuud. Akadeemia, 1993, nr 11, lk 2323-2351.

lihtsalt teatavaks. Samuti andis juhatus NSVLi sõjaväelastele loa kasutada Riiginõukogu iluaeda jalutamiseks ning kontsertide korraldamiseks. Riiginõukogu juhatuse viimasel koosolekul võeti aga teatavaks presidendi otsus 5. juulist Riiginõukogu uue koosseisu kujundamise ja Riigivolikogu uue koosseisu valimise kohta.<sup>278</sup>

Põhiseadusega anti presidendile võimalus nõuda riiklikel kaalutlustel Riigivolikogu uue koosseisu valimisi ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamist enne viie aasta möödumist. Küll aga ei kasutanud president ega ka 20 Riigivolikogu saadikut varem võimalust kutsuda kokku Riigivolikogu erakorraline istung. Samuti ei kutsunud president istungjärkude vaheajal kokku Riigivolikogu komisjone. „Kuna praegune aeg nõuab, et rahvas oma esindajate kaudu saaks avaldada oma seisukohti praegu riigielus asetleidvate ja tekkivate kiirete poliitiliste sündmuste kohta,“ põhjendas Päts otsust, „olen riiklikel kaalutlustel Põhiseaduse alusel pidanud vajalikuks parlamendi uue koosseisu moodustamise välja kuulutada.“ Päts lisas, et valimised peavad toimuma kiiresti: „Kehtivas Valimisseaduses ettenähtud tähtajad on määratud normaalsete aegade jaoks ning neid ei saa kohandada praegusel erakordsel ajal.“<sup>279</sup>

Valimisseadust sai aga põhiseaduse järgi muuta ainult parlamendi nõusolekul, kellelt selle kohta arvamust ei küsitud. 14.-15. juulil toimusidki põhiseadust ja valimisseadust rikkudes juulivolikogu valimised, mille tulemusena moodustati Moskvale kuulekas ühekojaline nukuparlament. Riiginõukogu uut koosseisu ei moodustatud. Või nagu teatasid uue võimu esindajad, vajusid ajalukku rahva tõelist tahet mitte esindanud Riigivolikogu ja Riiginõukokku, andes ruumi rahva tõelistele esindajatele.<sup>280</sup>

21. juulil esimesele istungile kogunenud juulivolikogu Moskvast määratud esimene päevakorrapunkt oli Eesti riigikorra küsimus, mille käigus tegi Johannes Lauristin ettepaneku kuulutada Eesti Vabariik Nõukogude Sotsialistlikus Vabariigiks. Nõukogude Eestit kutsus üles välja kuulutama ka Karl Säre. Varese ultimaatumivalitsuse välisminister Nigol Andresen nimetas vastupidist käitumist kuriteoks. Koosolekul otsustati moodustada komisjon riigikorra küsimuse arutamiseks, mis juba samal päeval teatas otsusest toetada astumist NSVLi koosseisu. Veel samal päeval võttis juulivolikogu vastuhäälteta vastu deklaratsiooni, millega kuulutati Eesti Nõukogude Sotsialistlikuks Vabariigiks.<sup>281</sup> Sellega oli nukuparlament täitnud esimesel koosolekul kõik Moskvast paika pandud ülesanded.

<sup>278</sup> Riigivolikogu juhatuse koosolekud 17.06-1940-8.07.1940. RA, ERA.84.1.207, 382-386; Riiginõukogu juhatuse koosolek 29.06, 10.07.1940. RA, ERA.84.1.1454, 208-209, 211.

<sup>279</sup> Vabariigi Presidendi otsus 5.07.1940 Riigivolikogu uue koosseisu valimise ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamise kohta. RA, ERA.989.1.713, 2-4.

<sup>280</sup> Kokkuvõtte Nõukogude riigiparaadi ülesehitamisest Eesti NSV-s. RA, ERA.R-1.1.263, 2.

<sup>281</sup> Riigivolikogu liikme J. Lauristini aruandekõne 21.07.1940. RA, ERA.R-3.1.19a, 1-12; Riigivolikogu poolt 21. juulil 1940. a vastu võetud deklaratsioon riigivõimust Eestis. RA, ERA.R-3.1.2, 1.

22. juuli koosolekul otsustas juulivolikogu valida seitsmeliikmelise komisjoni, mis töötaks välja deklaratsiooni Eesti astumiseks NSVLi. Deklaratsioon võeti vastu juba samal päeval.<sup>282</sup>

23. juulil loeti juulivolikogus ette president Pätsi teade oma volituste mahapaneku kohta. Päts teatas, et juulivolikogu kokkutulek tähistab uut ajajärku Eesti riigielu korraldamisel. „Kuna minu ülesanded Vabariigi Presidendina olid määratud senises Eesti Vabariigi Põhiseaduses, siis uuele põhikorra ülemineku puhul loen mina tarvilikuks oma volitused maha panna ja Vabariigi Presidendi ülesanded üle anda Peaminister dr. Joh. Vares’ele,“ seisis Pätsi käskkirjas. „Ühtlasi pöördun mina kõigi Eesti Vabariigi kodanikkude poole üleskutsega suhtuda täie usaldusega ja anda täit toetust Vabariigi Presidendi asetäitjale kõigis sammudes, mis ta peab tarvilikuks ette võtta Eesti riigi ja rahva üldiseks heaoluks,“ lisas Päts. Juulivolikogu kiitis ühegi vastuhääleta heaks presidendi kohustuste panemise ultimaatumivalitsuse peaministrile Varessele.<sup>283</sup>

Seejärel kinnitati Moskvasse sõitev delegatsioon, mis pidi andma NSVLi Ülemnõukogule üle ettepaneku ENSV astumise kohta NSVLi liikmeks. Pärast vaheaega juulivolikogu töös esines 24. augusti koosolekul Moskvast käinud delegatsiooni nimel ultimaatumivalitsuse peaminister Vares, kes teatas NSVLi Ülemnõukogu 6. augusti otsusest võtta Eesti vastu NSVLi liiduvabariigiks. „Nüüd võib meile paista ja paistabki meie taevas Stalini Konstitutsiooni päike,“ kuulutas Vares.<sup>284</sup>

## **5.2. „Kõige vabam Konstitutsioon maailmas“**

Konstitutsioonikomisjoni esimehe Johannes Lauristini sõnul teostas ENSV NSVLi koosseisu kuuludes sarnaselt ülejäänud liiduvabariigile iseseisvalt oma riiklikku võimu, välja arvatud kitsendused, mida nägi ette NSVLi põhiseaduse § 14.<sup>285</sup> 1936. aasta stalinliku konstitutsiooni järgi ei kuulunud välissuhted, lepingute sõlmimine ja ratifitseerimine teiste riikidega, sõja ja rahu küsimused, liiduvabariikide piirimuudatuste kinnitamine, sise- ja väliskaitse, relvajõudude juhtimine, väliskaubandus, aga ka maksud ning tähtsamate ettevõtete

---

<sup>282</sup> Riigivolikogu II koosseis: I istungjärg 1940: lk 52; 59-61; Deklaratsioon Eesti astumise puhul Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liitu. RA, ERA.R-3.1.3, 1-3.

<sup>283</sup> President Pätsi käskkiri 21.07.1940. RA, ERA.R-3.1.17, 56; Riigivolikogu otsus Vabariigi Presidendi küsimuses 23.07.1940. RA, ERA.R-3.1.15, 1.

<sup>284</sup> Riigivolikogu II koosseis: I istungjärg 1940: lk 138, 142-143; Kokkuvõte Nõukogude riigiaparaadi ülesehitamisest Eesti NSV-s. RA, ERA.R-1.1.263, 2.

<sup>285</sup> Riigivolikogu II koosseis: I istungjärg 1940: lk 147-151.

juhatamine, laenud jne liiduvabariigi, vaid NSVLi kompetentsi.<sup>286</sup> Liiduvabariikide välispoliitiline pädevus kuulus täielikult Moskvale.

ENSV konstitutsiooni kava järgi kuulus võim rahvale, kõrgeimaks riigivõimuorganiks ja ainsaks seadusandlikuks organiks oli neljaks aastaks „valitav“ ENSV Ülemnõukogu, kus iga 10 000 elaniku kohta pidi olema üks saadik. Kõrgeimaks täidesaatvaks ja korraldavaks riigivõimuorganiks oli ENSV Rahvakomissaride Nõukogu, mis vastutas ENSV Ülemnõukogu ees. ENSV Ülemnõukogu istungjärkude vaheajal vastutas aga Rahvakomissaride Nõukogu, mis andis aru ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi ees. Presiidiumil oli õigus Ülemnõukogu istungjärkude vaheajal vabastada ja nimetada ametisse uusi rahvakomissare, kes hiljem esitati otsustamiseks Ülemnõukogule. Samuti oli presiidiumil õigus tühistada rahvakomissaride nõukogu määrusi ja korraldusi. Seejuures oli valitsus või rahvakomissar, kelle poole pöördus Ülemnõukogu saadik arupärimisega, kohustatud hiljemalt kolme päeva jooksul andma Ülemnõukogus suulise või kirjaliku vastuse.<sup>287</sup> 12 rahvakomissari seas polnud välisasjade rahvakomissari, kuna see valdkond kuulus Moskva kompetentsi. See tähendas välisministeeriumi likvideerimist.

Pärast Johannes Lauristini lõppsõnavõttu 25. augustil, milles ta nimetas stalinliku konstitutsiooni alusel välja töötatud ENSV konstitutsiooni „kõige vabamaks Konstitutsiooniks maailmas“, võeti uus põhiseadus ühehäälselt ilma parandusteta vastu. Sellele järgnes protokollil järgi kauakestev ja tormiline aplaus, elagu- ja hurra hüüded Stalinile, Botškarjovile, okupatsiooni läbiviimist suunanud Andrei Ždanovile, Särele, Johannes Lauristinile, Punaarmeele, Nõukogude Liidu rahvaste perele, Kommunistlikule Parteile, NSVLi endisele kaitse rahvakomissarile Kliment Vorošilovile, välisasjade rahvakomissarile Molotovile ning „Internatsionaali“ laulmine.<sup>288</sup>

Sama koosoleku päevakorras oli veel juulivolikogu kuulutamine Eesti NSV ajutiseks Ülemnõukoguks. Sellega sai ajutine Ülemnõukogu kõik õigused, mis olid uue põhiseadusega ette nähtud veel valimata Eesti NSV Ülemnõukogule. Ettepaneku järgi pidi Ülemnõukogu valimiste aja kindlaks määrama ajutise Ülemnõukogu Presiidium. See ettepanek võeti ühehäälselt ka vastu.<sup>289</sup> ENSV ajutise Ülemnõukogu esimene koosolek toimus veel samal päeval ehk 25. augustil, kus juhataja Aleksei Janson kuulutas: „Nüüd algab Eesti rahva elus

<sup>286</sup> NSVLi 1936. aasta põhiseadus <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> [külastatud 24.04.2017]

<sup>287</sup> Kokkuvõtte Nõukogude riigiparaadi ülesehitamisest Eesti NSV-s. RA, ERA.R-1.1.263, 7.

<sup>288</sup> Riigivolikogu II koosseis: I istungjärg 1940: lk 195, 199; Otsus Eesti Nõukogude Sotsialistliku Liidu-Vabariigi Konstitutsiooni (Põhiseaduse) eelnõu kinnitamise kohta. – Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Konstitutsioon (Põhiseadus). Riigi Teataja, 1940, nr 111, lk 1427-1453.

<sup>289</sup> Riigivolikogu II koosseis: I istungjärg 1940: lk 202; Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Riigivolikogu otsus ENSV Riigivolikogu ENSV ajutiseks Ülemnõukoguks kuulutamise kohta. Riigi Teataja, 1940, nr 111, lk 1453.



uus ajajärk, tema ajaloos uus peatükk. Nüüd algab tõeline töö oma tuleviku, oma saatuse ülesehitamisel.<sup>290</sup>

Varese ultimaatumivalitsuse otsusel suleti augustis Eesti saatkonnad, konsulaadid ja aukonsulaadid välisriikides ning nende asjaajamine ja varandus anti üle NSVLi esindustele. Eesti NSV Rahvakomissaride Nõukogu 11. septembri otsusega pandi välisministeeriumi ja -esinduste lõpliku likvideerimise ülesanne Rahvakomissaride Nõukogu Asjadevalitsusele.<sup>291</sup> Viimane andis sama ülesande välisministeeriumi likvideerimise komisjonile, mis kuulutas oma tegevuse lõppenuks detsembris.<sup>292</sup>

Eesti ebaseaduslikku annekteerimist mitte tunnustanud riikides jätkasid tegevust Eesti Vabariigi esindused ning Eesti Vabariigi diplomaate tunnustati endiselt Eesti Vabariigi esindajate ja huvide kaitsjatena.

Pärast Eesti teistkordset okupeerimist NSVLi poolt moodustati 1944. aasta sügisel Eesti NSV Välisasjade Rahvakomissariaat, mille esimeseks juhiks määrati Hans Kruus. Tegu oli propagandistliku otsusega, millega Moskva soovis maailmale tõestada liiduvabariikide võrdõiguslikkust NSVLi koosseisus ja haarata juhtohje Ühinenud Rahvaste Organisatsioonis, kus iga liiduvabariik pidi saama koha. Välispoliitilist pädevust sellega ENSV-le üle ei antud. 1946. aastal nimetati Eesti NSV Välisasjade Rahvakomissariaat ümber Eesti NSV välisministeeriumiks, mis tegutses kuni likvideerimiseni 1990. aastal.

Eesti NSV-l polnud ühtegi riikidevahelist välislepingut, diplomaatilist esindajat ega liikmestaatus rahvusvahelises organisatsioonis. Autor nõustub Nutiga, kelle sõnul jäid Eesti NSV Ülemnõukogu ainsateks välissuhtlemisalasteks aktideks avaldused, millega protesteeriti välismaise sekkumise vastu Eesti NSV siseasjadesse ja kinnitati Eesti vabatahtlikku ühinemist NSV Liiduga. Taolised avaldused olid aga suunatud lääne kommunismimeelsele ajakirjandusele tsiteerimiseks, mitte tegeliku välispoliitilise seisukoha avaldamiseks.<sup>293</sup>

---

<sup>290</sup> Eesti NSV ajutise Ülemnõukogu koosolek 25.08.1940. RA, ERA.R-3.1.31, 1.

<sup>291</sup> Vabariigi Valitsuse otsus 8.08.1940. RA, ERA.957.145.1, 3; ENSV Rahvakomissaride Nõukogu otsus 11.09.1940. RA, ERA.957.145.3, 240.

<sup>292</sup> Välisministeeriumi likvideerimise komisjoni koosolek 25.12.1940. RA, ERA.957.15.9, 23.

<sup>293</sup> Nutt 2011: lk 54.

## KOKKUVÕTE

Eesti parlamentaarsete kogude välispoliitilises pädevuses toimus aastatel 1917-1940 mitu murrangut. Omariiklust ette valmistanud Ajutise Maanõukogu tegevusaastatel polnud selle end riigis kõrgemaks võimuks kuulutanud parlamentaarse kogu võimupiirid oma täidesaatva organi Maavalitsuse ja iseseisvuse väljakuulutamise järel täidesaatvat võimu teostama asunud Ajutise Valitsusega selgelt paika pandud ning pädevusega seotud küsimusi lahendati jooksvalt. Ajutise Maanõukogu 1918. aasta novembri otsus suurendada Ajutise Valitsuse võimuvolitusi, andes sellele ka otsustusõiguse välispoliitilistes küsimustes, oli tingitud sõjasündmustest. Järgnenud konflikt võimuvolituste pärast Maanõukogu juhatuse ja Ajutise Valitsuse vahel lõppes Ajutise Valitsuse pealejäämisega ning tugevdas viimase pädevust.

Võimupiirid pidi täpsemalt paika panema 1919. aastal kokku tulnud esimene rahva poolt vahetult valitud rahvaesindus. Suurema osa tegutsemisajast töötas Asutav Kogu valitsemise ajutise korra alusel, mille järgi oli kogu esimees riigi kõrgemaks esindajaks ka välissuhtluses. Kui välispoliitiline õiguslik pädevus oli jagatud Asutava Kogu ning valitsuse vahel, kuulus poliitiline pädevus parlamendile, kelle korraldusi pidi valitsus oma tegevusprogrammi asemel ellu viima. Asutavas Kogus 1920. aastal vastu võetud põhiseadus pani paika riigivõimu institutsioonide välispoliitilise pädevuse järgnevas 13 aastaks. Selle järgi kuulus täidesaatev võim parlamendi usaldusel töötavale valitsusele, mis pidi riigivanema eestvedamisel juhtima nii riigi sise- kui ka välispoliitikat. Kui õiguslikult oli välispoliitiline pädevus jagunenud valitsuse ja parlamendi vahel, läks juhtroll poliitika praktilises elluviimises taas valitsusele, põhjustades Riigikogu ning valitsuse vahel vaidlusi. Sageli peeti neid parlamendi väliskomisjonis, millel oli 1920. aastate välispoliitikas tugev poliitiline roll.

Põhiseaduse vastuvõtmine ei lõpetanud debatti riigipea institutsiooni vajalikkuse üle. Esialgu põhiseadust muutma veel ei asutud. 1929. aasta valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadus tugevdas riigivanema rolli ka välissuhtluses. Sellega kinnitati, et riigivanem esindas riigipeana riiki rahvusvahelises suhtluses ja laiendati tema välispoliitilist pädevust valitsuse arvelt. Parlamendi õiguslik pädevus välispoliitikas põhimõtteliselt ei muutunud, küll aga vähenes Riigikogu poliitiline pädevus. Rahvasteliidu juhtumianalüüsi puhul saab järeldada, et kuigi õiguslikult oli välispoliitiline õiguslik pädevus 1920. aasta põhiseaduse järgi jagatud parlamendi ja valitsuse vahel, kuulus poliitiline pädevus praktikas täidesaatvale võimule. Valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadusega nõrgenenud

parlamendi poliitiline pädevus väljendus ka asjaolus, et alates 1929. aastast ei kaasatud Riigikogu esindajaid enam Rahvasteliidu delegatsiooni.

Jätkunud debatt riigipea võimu suurendamise üle viis 1933. aastal vabadussõjalaste esitatud põhiseadusmuudatuste heakskiitmiseni rahvahääletusel. Selle järgi pidanuks valitsus ellu viima riigivanema, mitte parlamendienamuse poliitikat. Tugeva võimuga riigipea pidi olema välispoliitika juht, kes sai varem valitsusele kuulunud õiguse sõlmida välislepinguid, mille pidi endiselt kinnitama parlament. Põhiseadusmuudatustega sai riigivanem veto- ja dekreedioiguse, samuti võimaluse algatada uued parlamendivalimised. Välispoliitiline pädevus olid jagatud, kuid nii õiguslikult kui ka poliitiliselt kasvas riigivanema kui täidesaatva võimu pädevus.

1934. aasta märtsis riigivanem Konstantin Pätsi juhtimisel korraldatud riigipöörde tõttu jäid enamik põhiseadusmuudatusi ellu viimata ja 50-liikmelisena ette nähtud Riigikogu kokku ei tulnud. Seega me ei tea, kuidas oleks 1933. aasta põhiseadusmuudatusi ellu rakendatud ja milliseks oleks selle alusel kujunenud nii välispoliitiline pädevus riigivõimu institutsioonide vahel kui ka elu Eesti Vabariigis. Kirjanduses on põhiseadusmuudatuste kohta sageli esitatud vaidlustatav väide, et sellega pandi õiguslik alus autoritaarkorra kehtestamisele. Päts kasutas muudatustes ettenähtud võimalusi – näiteks dekreedioigust – tõepoolest oma võimu kinnistamiseks, kuid põhiseadusmuudatuste valikuline täitmine formaalselt põhiseadusele tuginedes, kuid seda põhimõtteliselt rikkudes, ei tähendanud, et 1933. aasta põhiseadusmuudatused oleksid lubanud autoritaarset valitsemist. Päts koondas enda kätte ka välispoliitika juhtimise, nn vaikivasse olekusse sunnitud Riigikogu jäeti täielikult ilma välispoliitilisest pädevusest. Tasalülitatud parlament kaotas ka oma funktsioonid õigusloome kujundamisel ja täitevvõimu kontrollimisel. Võim nagu ka välispoliitika teostamine koondus kitsa isikute ringi kätte eesotsas Pätsiga.

Pätsi initsiatiivil korraldatud rahvahääletuse tulemusena põhiseadust rikkudes kokku kutsutud Rahvuskogu, mis pidi välja töötama uue põhiseaduse, loobus võimalusest muuta kehtinud põhiseadust ja võttis töö aluseks Pätsi esitatud põhiseaduse eelnõu. Pätsile kuulekas Rahvuskogus vastu võetud põhiseadus tugineski suuresti Pätsi esitatud eelnõule, kinnistades riigipea võimu. Uue põhiseadusega loodi ka välispoliitika kõrgemaks juhiks olnud presidendi institutsioon. President sai põhiseaduse ja välislepingute ratifitseerimise korra seaduse järgi õiguse sõlmida ning ratifitseerida enamiku välislepingutest parlamendi eelneva kinnitusega. Riigipea dekreedioiguse ja vetoõiguse piiras Riigikogu õiguslikku ning ka poliitilist pädevust. Valitsus sõltus riigipeast ja selle umbusaldamisel kärbiti varasemaid parlamendi õigusi. Kuigi õiguslikult oli välispoliitiline pädevus jaotatud ning võimulolijad kirjeldasid uut põhiseadust

tagasipöördumisena demokraatia ja parlamentaarse korra juurde ning sama väidet on sageli korratud ka kirjanduses, piirdus parlamendi välispoliitiline roll täidesaatva võimu otsuste kinnitamisega kui sedagi. Samas rakendati 1938. aasta põhiseadust praktikas lühiajaliselt, mistõttu ei saa vastata küsimusele, kas see võinuks viia demokraatliku korra taastamiseni.

Ka Eesti iseseisvuse kaotamisel oluliseks teetähiseks olnud Eesti ja NSVLi vastastikuse abistamise lepingu ning selle salaprotokolli ratifitseeris president neid parlamenti saatmata. Põhiseaduse järgi puudus presidendil selleks ka kohustus. Riigikogul polnud võimalik osaleda lepingute sõlmimiseni viinud läbirääkimistel ja parlament ei saanud sundida valitsust ka läbirääkimisi lõpetama. Välispoliitikas keskset õiguslikku ja poliitilist pädevust omanud president ning temast sõltuv valitsus ei pidanud läbirääkimistel arvestama parlamendiga, hoidma seda kõneluste käiguga kursis ega leidma oma otsustele rahvaesinduse toetust. Kuigi vastastikuse abistamise lepingut arutati Riigikogu mõlema koja välis- ja riigikaitsekomisjonide ühisel koosolekul, langetati lõplik otsus võrdlemisi kitsas ringis presidendi juhtimisel. Lepingu sõlmimisele ja ratifitseerimisele alternatiive ei nähtud. Parlament ei kasutanud võimalust reageerida lepingu sõlmimisele ka tagantjärele.

Eesti okupeerimise järel 1940. aastal kogunenud nukuparlament pidas juulis kolme päeva jooksul 11 koosolekut, mille jooksul võeti Moskvast saadud ettekirjutuste järgi vastu viis seadust, millega muu hulgas kuulutati välja Eesti Nõukogude Sotsialistlik Vabariik, otsustati astuda Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liitu ja pandi presidendi kohustused Moskvast võimule upitatud peaminister Johannes Varessele. Eesti annekteerimine Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liitu oli selle protsessi lõppvaatus. Liiduvabariigina puudus Eesti NSV-l iseseisev välispoliitika. Ebaseaduslikul kogul puudus selles valdkonnas täielikult pädevus. Eesti NSV riigorganid küll eksisteerisid, kuid tegutseti ühesuunaliselt ülalt alla kulgevat käsujada mööda, kus käsud tulid Moskvast.

Käesolev töö võib pakkuda tuge edasiseks uurimiseks. Mainigem näiteks erakondade, üksikute parlamendisaadikute ja ühiskondlike survegruppide mõju parlamentaarsete kogude välispoliitilise pädevuse kujundamisele. Seda muu hulgas põhjusel, et käesolevas uurimuses kasutatud allikad ei kajasta otseselt parlamendirühmade omavahelisi mitteametlikke läbirääkimisi põhiseaduse muutmise üle. Huvitav oleks ka detailsem õiguslik analüüs selgitamaks õigusaktidest tulenevat mänguruumi ja selle kasutamist, samuti konkreetsete isikute võimuambitsioonide osa poliitilise pädevuse kujundamisel.

# KASUTATUD ALLIKAD JA KIRJANDUS

## Arhiivimaterjalid

Eesti Rahvusarhiiv:

RA, ERA.15 – Asutava Kogu Valimiste Peakomitee, Asutav Kogu

RA, ERA.31 – Riigikantselei

RA, ERA.77 – Rahvahääletuse Peakomitee, Rahvuskogu Valimiste Peakomitee, Rahvuskogu

RA, ERA.78 – Eesti Ajutine Maanõukogu

RA, ERA.80 – Riigikogu I - V koosseis

RA, ERA.84 – Riigikogu VI koosseis

RA, ERA.957 – Välisministeerium

RA, ERA.988 – Riigikaitse Nõukogu

RA, ERA.989 – Presidendi Kantselei

RA, ERA.4408 – Uluots, Jüri – õigusteadlane ja poliitik

RA, ERA.R-3 – Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Esimehe Kantselei

## Publitseeritud allikad

Riigi Teataja 1918-1923, 1926, 1929-1931, 1933-1940

Riigi Teataja, Eesti Vabariigi lepingud välisriikidega, 1939

Riigi Teataja Lisa, 1933

I Riigikogu: IV istungjärg: protokollid nr. 64-90. Tallinn, Täht, 1921

I Riigikogu: VIII istungjärg: protokollid nr. 143-184. Tallinn, Täht, 1922.

III Riigikogu: III istungjärg: protokollid nr. 35-90. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1927

III Riigikogu: VII istungjärg: protokollid nr. 169-199. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1928

III Riigikogu: VIII istungjärg: protokollid nr. 200-241. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1929

Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: II istungjärg: 7. koosolekust 7. oktoobril 22. koosolekuni 18. detsembril 1929. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1929

Riigikogu V koosseis: täielikud protokollid ja stenograafilised aruanded: III ja IV istungjärg: 65. koosolekust 27./28. juunil 1933 – 1922. koosolekuni 16. märtsil 1934. Tallinn, Täht, 1934  
Riigikogu V koosseis: stenograafilised aruanded: V istungjärg: 123. koosolekust 28. septembril - 124. koosolekuni 2. oktoobril 1934. Tallinn, Täht, 1934  
Riigivolikogu II koosseis: I istungjärg: 1.-11. koosolek: 21., 22. ja 23. juulil 1940: stenograafilised aruanded. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1940

Eesti! Sa seisad lootusrikka tuleviku lävel, kus sa vabalt ja iseseisvalt oma saatust määrata ja juhtida võid: Eesti riikluse alusdokumendid 1917-1920. [koostanud Ago Pajur]. Tartu, Eesti Ajalooarhiiv, 2008

Riigikaitse Nõukogu protokollid 1933-1939. [koostanud Urmas Salo]. Tartu, Eesti Ajalooarhiiv, 2013

## **Käsikirjad**

Peep, Viljar. Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938-1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust. Tartu Ülikooli lähiajaloo õppetooli magistritöö. Tartu, 1995

Salu, Urmas. Eesti kaitseväe valmisolek sõjaks ja vastupanuvõimalused 1939. aastal. Tartu Ülikooli lähiajaloo õppetooli magistritöö. Tartu, 2005

Seene, Andres. Kas illusioonidiplomaatia? Eesti Vabariigi neutraliteedipoliitika ja selle rahvusvaheline taust 1918 – 1940. Tartu Ülikooli lähiajaloo õppetooli magistritöö. Tartu, 2001

## **Kirjandus**

Arumäe, Heino. Kahe ilma piiril: võitlusest Balti riikide julgeoleku ümber 1933.-1935. ja 1939. aastal. Tallinn, Eesti Raamat, 1979

Arumäe, Heino. Võitlus Balti Liidu loomise ümber, 1919-1925. Tallinn, Eesti Raamat, 1983

Csekey, Stefan. Põhikorra muutmine Eestis. Õigus, 1934, nr 8, lk 354-367

Eesti ajalugu. VI, Vabadussõjast taasiseseisvumiseni. [tegevtoimetajad Ago Pajur ja Tõnu Tannberg, peatoimetaja Sulev Vahtre]. Tartu, Ilmamaa, 2005

Eesti riik ja rahvas Teises Maailmasõjas. 1. [köide]. Eesti nagu ta oli. Stockholm, EMP, 1954

Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas. 2. [köide]. Äike Euroopa kohal. [toimetus: Richard Maasing jt]. Stockholm, EMP, 1955

Eesti Vabariik 1918-1940: ajalooline ülevaade sõnas ja pildis. [koostaja Evald Uustalu]. Lund, Eesti Kirjanike Kooperatiiv, 1968

Eestit tagasivaates. [tegevtoimetaja Esmo Ridala]. Stockholm, EÜS Põhjala, 1987

Faatum: Eesti tee hävingule 1939-1940: riigikontrolör Karl Soonpää päevik Eesti Vabariigi saatuseaastatest 1939-1940. Molotovi-Ribbentropi pakti tagamaad: dokumente ja materjale [koostanud ja kommenteerinud Küllö Arjakas]. Tallinn, SE & JS, 2009, lk 163.

Graf, Mati. Eesti Rahvusriik. Ideed ja lahendused: ärkamisajast Eesti Vabariigi sünnini. Tallinn, Tallinna Pedagoogikakooli kirjastusgrupp, 1993

Grimm, David. Eesti Vabariigi põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. Õigus, 1933, nr 7, lk 311-326

Grimm, David. Eesti Vabariigi põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu (järg). Õigus, 1933, nr 8, lk 337-347

Ilmjärv, Magnus. Hääletu alistumine. Eesti, Läti ja Leedu välispoliitilise orientatsiooni kujunemine ja iseseisvuse kaotus 1920. aastate keskpaigast anneksioonini. Tallinn, Argo, 2010

Iseseisvusmanifest: artikleid, dokumente ja mälestusi. [koostajad Tõnu Tannberg ja Ago Pajur]. Tartu, Rahvusrhiiv, 2014

Jans, Johan. Eesti Vabariigi valitsemine ajutise korra § 12-a põhjal. Õigus, 1921, nr 3, lk 62-68

Kenkmann, Peeter. Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valitsemist? Tuna, 2009, nr 3, lk 42-49

Kenkmann, Peeter. 1937. aasta põhiseadus – autoritaarse režiimi „reformimise“ katse. Tuna, 2013, nr 1, lk 70-89

Kenkmann, Peeter. „Universaalne valitsemisvahend“: kaitseseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938-1940. Tuna, 2018, nr 1, lk 20-38

Kliimann, Artur-Tõeleid. Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte. Õigus, 1933, nr 9, lk 385-416

Kliimann, Artur-Tõeleid. Vetoõigus. Õigus, 1934, nr 1, lk 1-21

Kliimann, Artur-Tõeleid. Riigivanema asendus. Õigus, 1934, nr 4, lk 145-166

Kliimann, Artur-Tõeleid. Eesti iseseisvuse areng. Õigus, 1935, nr 2, lk 49-75

Kliimann, Artur-Tõeleid. Eesti iseseisvuse areng. Tartu, Õigus, 1935

Kliimann, Artur-Tõeleid. 28. november. Tartu, Akadeemia, 1938

Kliimann, Artur-Tõeleid. 24. veebruar. Tänapäev, 1938, nr 2, lk 36-38

Kliimann, Artur-Tõeleid. 24. veebruar või 28. november? Tänapäev, 1938, nr 2, lk 36-38

Korsakov, Fjodor. Parlamentarismi rakendus Asutavas Kogus. Õigus, 1931, nr 1, lk 3-29

Korsakov, Fjodor. Parlamentarismi rakendus Asutavas Kogus (järg). Õigus, 1931, nr 6, lk 241-265

Laaman, Eduard. Eesti iseseisvuse sünn. Tartu, K./Ü. „Loodus“, 1936

Laaman, Eduard. Kas 15./28. nov. 1917 või 24. veebr. 1918? Tänapäev, 1938, nr 2, lk 45-46

Laretei, Heinrich. Saatuse mängukanniks. Lund, Eesti Kirjanike Kooperatiiv, 1970

Looring, Aleksander. Eesti riigi esimene eelkonstitutsioon. Selle sünn, analüüs ja kaasaegne ning hilisem tõlgendus. Õigus, 1939, nr 1, lk 1-31

Luts, Alfred. Heitluste keerises. Mälestusi EV sõjaväest ja 1939-1940. a. sündmustest. 1. [köide]. Stockholm, Välis-Eesti ja EMP, 1975

Made, Vahur. Külalisena maailmapoliitikas: Eesti ja Rahvasteliit 1919-1946. Tartu, Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999

Maddison, Eugen. Presidendi institutsiooni sisseseadmise küsimus Eestis. Õigus, 1928, nr 5-7, lk 183-206

Maddison, Eugen. Parlamentarism ja Eesti põhiseadus. Tartu, Eesti Kirjanduse Selts, 1933

Maim, Nikolai. Riigiõigus. [koostanud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale A. Pettai ja H. Anso]. Tartu, [s.n.], 1932

Maim, Nikolai. Mundoloogia. [koostaja Kristin Strauss]. Tartu, Ilmamaa, 2008

Mamers, Oskar. Häda võidetule. Stockholm, EMP, 1958

Marandi, Rein. Must-valge lipu all. Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929-1937. I. Legaalne periood (1929-1934). Stockholm, Centre for Baltic Studies at the University of Stockholm, 1991

Medijainen, Eero. Eesti välisministeeriumi viimased kuud. Akadeemia, 1993, nr 11, lk 2323-2351

Medijainen, Eero. Orientatsiooniotsingutest Eesti välispoliitikas. Akadeemia, 1996, nr 3, lk 451-480

Medijainen, Eero. Saadiku saatus. Välisministeerium ja saatkonnad 1918-1940. Tallinn, 1997

Medijainen, Eero. „Ajalooline vale“: Eesti alaline neutraliteet Tartu rahulepingus. Acta Societatis Martensis, 2005, nr 1, lk 173-186

Metroo teine raamat. [toimetanud Enno Klaar jt]. Stockholm, [s.n.], 1979

Mägi, Artur. Märkmeid Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse puhul. Õigus, 1932, nr 2, lk 67-79



- Mägi, Artur. Kuidas valitseti Eestis. Stockholm, Tõrvik, 1951
- Mägi, Artur. Eesti riiklik korraldus. Stockholm, Eesti Teaduslik Instituut, 1954
- Mägi, Artur. 1937. aasta põhiseadus. Akadeemia, 1990, nr 11, lk 2380-2404
- Nutt, Mart. Eesti parlamendi pädevuse kujunemine ja rakendamine välissuhtlemises. Tallinn, Tallinna Tehnikaülikool, 2011
- Pajur, Ago. Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918-1934. Tartu, Eesti Ajalooarhiiv, 1999
- Pajur, Ago. Konstantin Päts. Poliitiline biograafia. II: riigimees (1917-1956). Tartu, Rahvusarhiiv, 2018
- Palvadre, Anton. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu. Õigus, 1932, nr 2, lk 61-67
- Parming, Tõnu. The collapse of liberal democracy and the rise of authoritarianism in Estonia. Beverly Hills, Sage, 1975
- Patzelt, Werner J. Verleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte. Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente. [toimetajad Winfried Steffani, Uwe Thaysen]. Opaten, Westdeutscher Verlag, 1995, lk 355-385
- Pesti, Madis. Rahvuslik reetmine „rahvusluse“ sildi all: kodanliku Eesti välispoliitika aastail 1934-1940. Tallinn, Eesti Riiklik Kirjastus, 1960
- Piip, Ants. Riigivanema ameti juriidiline laad ja funktsioonid. Õigus, 1928, nr 5-7, lk 174-183
- Piip, Ants. Tormine aasta: ülevaade Eesti välispoliitika esiajast 1917.-1918. aastal dokumentides ja mälestusis. Tartu, Akadeemiline Kooperatiiv, 1934
- Piip, Ants. Rahvusvaheline õigus. Tartu, Akadeemiline Kooperatiiv, 1936
- Põhiseadus ja Rahvuskogu. [toimetaja A. Mägi jt]. Tallinn, Riigi Trükikoda, 1937
- Põhiseaduse tulek. [koostaja ja toimetaja Eve Pärnaste]. Tallinn, SE & JS, 2002
- Ridala, Esmo. Peajooni Eesti välispoliitikast 1934-1940. Stockholm, Eesti Teaduslik Selts Rootsis, 1980
- Ruusmann, Ants. Eesti Vabariik 1920-1940: sisepoliitiline areng. Tallinn, Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus, 1997
- Salo, Urmas. Riigikaitse Nõukogu roll Eesti kaitseministeeriumi uuendamisel 1933-1939. Tallinn, Eesti Arhivaaride Ühing, 2007
- Sildmäe, Ilo. Fašistlik eesti kodanlus imperialistliku agressiooni teenistuses Nõukogudevastase sõja ettevalmistamisel (1934-1940). Tallinn, Eesti Riiklik Kirjastus, 1953
- Sõja ja rahu vahel. I, Eesti julgeolekupoliitika 1940. aastani. [peatoimetaja Enn Tarvel, tegevtoimetaja Tõnu Tannberg]. Tallinn, S-Keskus, 2004
- Taasvabanenud Eesti põhiseaduse eellugu. [toimetaja Heinrich Schneider]. Tartu, Juura, 1997

Taimsalu, Bruno. Välislepingute kehtestamismenetlus. Õigus, 1939, nr 3, lk 122-137

Taimsalu, Bruno. Välislepingute kehtestamismenetlus (järg). Õigus, 1939, nr 4, lk 145-177

Tomingas, William. Vaikiv ajastu Eestis. Tallinn, Grenader, 2013

Uluots, Jüri. Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid. Õigus, 1928, nr 5-7, lk 138-161

Uluots, Jüri. Valitsemisvõimu korraldamisest Eestis. Õigus, 1929, nr 1, lk 1-12

Uluots, Jüri. Parandusettepanekud Eesti Vabariigi 1920. a. põhiseaduse muutmiseks. Tallinn, [s.n.], 1932

Uluots, Jüri. Eesti uue põhiseaduse ideestikust. Õigus, 1937, nr 7, lk 289-294

Uluots, Jüri. Riigipea institutsiooni kujunemine Eestis ja 1937. a. Põhiseadus. Õigus, 1937, nr 9, lk 389-405

Vabaduse tulekul I: koguteos Eesti Maanõukogu 1917. aasta 15./28. nov. otsuse tähistamiseks. Tartu, Akadeemia, 1938

Vihalem, Paul. Eesti kodanluse üleminek saksa fašismi teenistusse. Tallinn, Eesti Raamat, 1971

Warma, Aleksander. Eesti Vabariigi välispoliitika. [s.l., s.n., s.a.]

VI Õigusteadlaste päev Tallinnas, 21. ja 22. aprillil 1927. a. Õigus, 1927, nr 6, lk 161-184

VII Õigusteadlaste päev Tartus, 12. ja 13. aprillil 1928. a. Õigus, 1928, nr 5-7, lk 137-224

## **Internetiallikad**

1936. aasta NSVLi konstitutsioon. <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1936.htm> [külastatud 24.04.2017]

Oxfordi sõnaraamat. <https://en.oxforddictionaries.com> [külastatud 1.02.2018]

Encyclopædia Britannica. <https://www.britannica.com> [külastatud 1.02.2018]

Riigikogu koduleht. <https://www.riigikogu.ee> [külastatud 21.03.2018]

## **Summary: Political and legal competence of the Estonian Parliament in foreign policy 1917-1940**

The main question of this thesis is what was the pre-war Estonian Parliament's legal and political competence in foreign policy and how independent was the Parliament compared to the other state institutions. In addition to the legislation, author of this thesis analysed the implementation of legal acts and came to conclusion that several upheavals took place in the Parliament's legal and political competence during 1917-1940.

The Decision of a Higher Power passed by the Estonian Provisional Assembly (Ajutine Maanõukogu) in November 1917 declared the Provisional Assembly the highest power in Estonia, although Estonia was formally still a province of Russia. However the first constitutional act did not set precise competence between the assembly and its executive body (Ajutine Maavalitsus). Issues related to the competence were settled on an ongoing basis and caused conflicts between these two entities. The Manifesto to the Peoples of Estonia on 24th of February 1918 declared Estonia an independent republic. The provisional Constitution passed by the Constituent Assembly (Asutav Kogu) – the first Parliament of the Republic of Estonia – in June 1919, regulated the governing until the Constitution was passed. Although legal competence in foreign policy was divided between the Constituent Assembly and the Government, political competence belonged to the former. Instead of its own program, the Government had to implement the Parliament's orders.

The Constitution passed by the Constituent Assembly in 1920 changed the relation between the legislative and executive power. According to the Constitution, the formal competence of foreign policy was still divided between the Parliament (now Riigikogu) and the Government. In practice the Government was responsible. The distribution of powers between the Government and the Parliament caused disputes between the two. Arguments often erupted in the Parliament's Foreign Affairs Committee which had a strong political role especially in the 1920s. As stated in the Constitution, the Government needed to have trust and confidence in the Parliament, therefore all of the important decisions concerning foreign policy were made in the Parliament with a collective agreement between main political parties. It is worth to mention that not a single government during the interwar period stepped back because of foreign policy reasons.

In 1929 the Parliament passed a law that gave more power to the Head of State (Riigivanem). The Parliament's legal competence did not change in principle, however the

results of the case study analysing cooperation with the League of Nations showed that the Parliament's political competence weakened since 1929. Nonetheless members of the Parliament had a vast majority of opportunities to demand explanations about the governmental activity and prevent its motions. In terms of foreign policy, these opportunities were used quite inactively, since there was a broad agreement on the major concerns.

The amendment of the Constitution, adopted in 1933 by the referendum, concentrated the governing power of the internal and foreign policies in the hands of the Head of State (Riigivanem). The Head of State proclaimed legislation into force and had a veto power. He also had the right to issue decrees. But due to the *coup d'état* in 1934, organised by the Head of State Konstantin Päts, the amendments never fully came into force. Päts declared emergency, elections were unconstitutionally postponed, the Parliament was suspended and parties were banned. Decisions concerning foreign policy were made by Päts and his closest companions since then.

A new Constitution drafted according to Päts' directives was adopted in 1937 by the National Assembly (Rahvuskogu). Unconstitutionally there was no referendum on this issue. Conducting foreign policy was now the prerogative of the President. The President had the right to dismiss the Government as well as the Parliament and call new elections. Also he had a suspensive veto power and the right to issue decrees. Although legal competence in foreign policy was divided, the Parliament lacked political power. The results of the case study analysing the ratification of the Soviet-Estonian Mutual Assistance Treaty signed in October 1939, showed that the decision was made by the President and his closest allies. The Parliament did not have a chance to influence the process as there was no constitutional requirement for a ratification vote in the Parliament.

According to the pact, 25 000 men from the Soviet Army, navy and air force were sent to Estonia. The Soviet Union occupied and annexed Estonia in summer 1940. After show elections the so called People's Parliament was used to legitimise the occupation and Estonia was incorporated into the Soviet Union. The Constitution adopted by the puppet parliament implemented Soviet legal norms. Although the Estonian Soviet Socialist Republic formally had the status as a sovereign state, in practice, it was an integral part of the centrally ruled Union of Soviet Socialist Republics without any power in foreign policy.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, **Jürgen Tamme** (sünnikuupäev 23.02.1986)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

**magistritöö „Eesti parlamentaarsete kogude välispoliitiline pädevus 1917-1940“,**

mille juhendajad on dotsent Vahur Made ja dotsent Jaak Valge

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 10. mail 2018

---

(allkiri)